

Tiivistelmä

Matti Heikkilä ja Tuukka Lahti. Työttömyysturvan karenssi. Subjektiiviset tulokinnat ja siirtyminen toimeentulotuelle. Helsinki 2001. 56 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, ISSN 1236-2115; 2001:4.) ISBN 952-00-0944-2

Tutkimuksessa selvitetty kahta työttömyysturvan karenssiin liittyvää asiaa; yhtäältä sitä, kuinka karenssin saaneet työttömät karenssin perustana olevaa käyttäytymistään perustelevat ja toisaalta sitä, missä määrin karenssille joutuminen on johtanut turvautumiseen kunnalliseen toimeentulotukeen. Selvitetty on myös karenssin saaneiden henkilöiden työllisyyden kehitystä karenssin aikana samoin kuin työvoimahallinnon ja sosiaalihallinnon paikallisten viranomaisten menettelytapoja.

Tutkimus suoritettiin kolmessa keskenään erilaisessa kunnassa: Vantaalla, Hämeenlinnassa ja Kuhmossa. Työministeriön rekisteristä poimittiin näistä kolmesta kunnasta yhteensä 300 karenssilausunnon saanutta henkilöä. Heidän kohdaltaan selvitettiin mahdollinen siirtyminen kunnan toimeentulotuen asiakkaaksi, henkilökohtainen työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua karenssipäätöksestä sekä analysoitiin heidän työvoimatoimikunnalle antamansa kirjalliset vastineet eli ns. TT3-lomakkeet. Työ- ja sosiaalihallinnon virkamiehiä haastateltiin lisäksi erikseen kussakin tutkimuskunnassa.

Tutkimuksen keskeiset tulokset voidaan tiivistää seuraavasti:

Tutkitut työvoimatoimistot poikkesivat toisistaan mitä tulee työhönsoituskäytäntöihin sekä pyrkimykseen välttää karensseja. Hämeenlinnassa työhönsoituksia avoimille markkinoille annetaan hyvin vähän. Pääosa osoituksista annetaan tukityöllistämiseen, ennen muuta yhdistelmätyöhön. Kuhmon työvoimatoimiston työskentelyä pitkäaikaistyöttömien kanssa leimasi korostettu asiakasmyönteisyys. Voisi jopa sanoa, että asiakkaiden kanssa tehtävä työ täyttää pitkälti yksilökohtaisen sosiaalityön tunnusmerkit. Yksilökohtaisin räätälöidyin ratkaisuin pyritään tietoisesti välttämään karenssitilanteita, erityisesti kieltäytymiskarensseja. Vantaalla noudatetaan tutkimuskunnistamme kenties ”lakihenkisintä” menettelyä. Yleisesti ottaen työhönsoituksia avoimille markkinoille on vähennetty ja ”laatua nostettu”. Vantaalla on siirrytty selkeästi tiedottavaan työnvälitykseen.

Karenssin saaneiden esittämät perustelut työstä eroamiselle ilman pätevää syytä vaihtelivat. Yleisimmin asiakkaiden vastineissa esitetty perustelu oli ristiriidat työnantajan tai esimiehen kanssa (17 %). Toiseksi yleisin selitys oli työssä koettu uupumus tai muut psyykkiset vaikeudet (15%).

Perustelut työstä kieltäytymiselle vaihtelivat niinikään. Yleisin tapa perustella kieltäytymistä liittyi työhönosoitusten perille tulemattomuuteen tai työn alkamisen/työhaastattelun aikaisiin esteisiin (31%). Työttömän mukaan osoitus ei joko ollut lainkaan tullut perille tai sitä ei oltu saatu riittävän ajoissa. Yksityiskohtaiset selitykset olivat moninaisia. Noin kuudesosa työstä kieltäytymisen perusteluja liittyi siihen, ettei tarjottu työ vastannut sisällöltään hakijan odotuksia. Perustelut kieltäytyä työvoimapoliittisesta koulutuksesta olivat saman tyyppisiä.

Karenssin saaneiden työllisyystilanne ei ollut kolmen kuukauden tarkastelujaksolla muuttunut merkittävästi. Kaikista karenssiläusunnon saaneista suurin osa eli noin kolme neljäsosaa oli työttömänä tai työhallinnon toimenpiteisiin sijoitettuna. Työllistyneiden tai omaehtoiseen koulutukseen päässeiden osuus oli kaiken kaikkiaan vain noin 13 prosenttia. Kun tilannetta tarkasteltiin karenssityypeittäin, eroja alkoi syntyä. Työllistyneiden tai omaehtoiseen koulutukseen päässeiden osuus oli huomattavasti suurempi (18,3%) erokarenssiläisten kuin kieltäytymiskarenssiläisten (8,8%) keskuudessa. Tämä havainto tukee tutkijoiden aiempaa hypoteesia siitä, että erokarenssin saaneiden työllistymismahdollisuudet ovat selvästi paremmat kuin kieltäytymiskarenssin saaneiden. Kuitenkin on myös huomattava, että kolmen kuukauden jälkeen yhä työtöminä olevien osuudet olivat yhtäläiset molemmissa alaryhmissä.

Tutkituista kolmestasadasta karenssiläusunnon saaneesta 38 prosenttia oli siirtynyt kunnalliselle toimeentulotuelle karenssiaikanaan. Toimeentulotukeen turvaautuminen oli yleisempää (46%) kieltäytymiskarenssin saaneilla kuin erokarenssin saaneilla (31%).

Toimeentulotuen perusosan alentaminen on lain mukaan mahdollista, mikäli tuen tarpeen taustalla on työttömyysturvan karenssi. Alentamisen käytännöissä osoitautui olevan kuitenkin eroja tutkittujen kuntien välillä, samoin asiakkaiden välillä. Alentamista oli käytetty 50 %:ssa tutkituista tapauksista ja vastaavasti tuki oli maksettu täysimääräisenä 50%:ssa tapauksista. Yleisin peruste jättää lain mahdollistama tuen alentaminen tekemättä oli taloudellinen kohtuullisuus/kohtuuttomuus. Lapsiperheiden kohdalla tukea ei haluttu alentaa, koska perheenjäsenten ei haluttu kärsivän karenssista enempää. Toisaalta kovin harvinaista ei ollut, että karenssi toimeentulotuen hakemisen perusteena salattiin kokonaan.

Raportin pohdintajaksossa kiinnitetään huomiota muun muassa seuraaviin asioihin:

Suurin työttömyysturvan karenssien ryhmä on työstä ilman pätevää syytä eroamisesta aiheutuvat karenssit. Tulokset vahvistavat osaltaan käsitystä siitä, että näiden ns. erokarenssiläisten työmarkkina-asema on selkeästi vahvempi kuin työstä kieltäytyneiden. Samoin heidän taloudelliset edellytyksensä kestää yli tulottoman karenssikauden ovat paremmat. Vastaavasti työstä tai koulutuksesta kieltäytyneet

muodostavat työmarkkinoiden eräänlaisen marginaaliryhmän, jossa yhdistyvät taloudellinen haavoittuvuus ja heikko työllistymisennuste.

Työssä uupuminen esitettiin varsin usein perusteluna irtisanoutua työsuhteesta ilman ns. pätevää syytä. Usein taustalla olivat epävakaat työsuhteet ja epätyypilliseen aikaan tehtävä työ. Joissakin tapauksissa uupumus esiintyi selityksenä hyvin pitkäänkin kestäneiden työsuhteiden katkeamisissa. Onkin aihetta kysyä, voidaanko tätä karenssin muodossa esiinnoussutta ilmiötä tai selitystä pitää indikaattorina yleisemmästä työuupumuksesta.

Tutkimuksessa havaittiin piirteitä työhallinnon (työvoimatoimistojen) ja sosiaalishallinnon (sosiaalitoimistojen) erilaisista toimintakulttuureista. Työhallinto vaikuttaa, erityisesti mitä tulee työttömyysturvaetuuksien saamiseen ja määräytymiseen, selkeämmin säännöksistä ja muista normeista ohjautuvalta, jolloin myöskin sanktioiden ennustettavuus on parempi. Karenssi tulee kun sen laissa säädetyt perusteet ovat olemassa eikä asiakkaan mahdollisuudet kuulluksi tulemisensa kautta vaikuttaa lopputulokseen ole merkittävät. Sosiaalitoimessa tilanne on toinen. Yksilökohtainen harkinta on keskeinen työskentelyn elementti ja tätä tukevat sekä sosiaalityön yleinen eetos että voimassaoleva laki. Tästä seuraa, että sama asiakas samassa työttömyyden ja yksityistaloutensa tilanteessa saattaa saada hyvin erilaisen ratkaisun riippuen siitä, onko sosiaalietuus työttömyysturva vai sosiaalivastuu ja missä kunnassa hän asoi.

Lopuksi tutkijat toteavat, että työttömyysturvan karenssi instituutiona sinänsä näyttäisi olevan jonkinlaisessa ristipaineessa. Yhtäältä on katsottu, että suomalainen työmarkkinatuki, joka on verrattain pitkäkestoinen ja lähes vastikkeeton, korostaisi karenssin merkitystä. Toisaalta karenssimenettely on osoituskäytännön ehdollistama. Työhallinnossa yksilöidyistä työhönosoituksista ollaan siirtymässä pois, kohti nk. tiedottavaa työnvälitystä. Menettelyt vaihtelevat työvoimatoimistosta toiseen. Siten työttömän riski joutua karenssiuhan alaiseksi onkin jossakin määrin riippuvainen hänen asuinkunnastaan.

Asiasanat: työttömyysturva, karenssi, toimeentulotuki.

Sammanfattning

Matti Heikkilä och Tuukka Lahti. Arbetslöshetsskyddets karens. Subjektiva tolkningar och övergång till utkomststöd. Helsingfors 2001. 56 s. (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter, ISSN 1236-2115; 2001:4.) ISBN 952-00-0944-2

I utredningen klarlades två frågor gällande arbetslöshetsskyddets karens; å ena sidan hur arbetslösa som fått karens motiverar det beteende som karensen baserar sig på och å andra sidan, i vilken mån karensen har lett till att det kommunala utkomststödet anlitas. Utvecklingen av sysselsättningen hos personer som fått karens har också utretts, liksom tillvägagångssätten hos arbetskraftsförvaltningens och socialvårdens lokala myndigheter.

Undersökningen genomfördes i tre olika kommuner: Vanda, Tavastehus och Kuhmo. Ur arbetsministeriets register plockades nästan 300 personer som fått karensutlåtande i dessa kommuner. I deras fall utreddes möjligheten till att bli klient för kommunens arbetslöshetsskydd, den personliga sysselsättningssituationen efter tre månader från karensbeslutet och de skiftliga svaromål eller med andra ord TT3-blanketter som de gett till arbetskraftskommissionen. Tjänstemän inom arbets- och socialförvaltningen intervjuades dessutom skilt i varje undersökningskommun.

Undersökningens centrala resultat kan sammanfattas på följande sätt:

De undersökta arbetskraftsbyråerna avvek från varandra vad gäller praxis för arbetsanvisning och strävan efter att undvika karens. I Tavastehus ges mycket lite arbetsanvisning. Huvuddelen av vägledningen ges till stöd för sysselsättning, framförallt till kombinerat stödarbete. Kuhmos arbetskraftsbyrås arbete med långtidsarbetslösa präglades av en förhöjd välvilja för klienterna. Man kunde till och med säga att arbetet med klienterna långt fyller kriterierna för individuellt socialarbete. I individuellt skräddarsydda lösningar strävar man metvetet efter att undvika karensituationer, speciellt karens på grund av vägran. Av våra undersökningskommuner följer man i Vanda det kanske mest 'lagenliga' förfaringssättet. Generellt sett har arbetsanvisning till de öppna marknaderna minskat och 'kvaliteten höjts'. I Vanda har man klart gått in för en informerande arbetsförmedling.

Bland de som fått karens varierade motiveringarna för att lämna sitt arbete utan en giltig orsak. Motiveringen som oftast framgick ur klienternas svaromål var konflikter med arbetsgivare eller förmän (17%). Den nästvanligaste förklaringen var utmattning i arbetet eller andra psykiska svårigheter (15%).

Motiveringarna för arbetsvägran varierade också. Det vanligaste sättet att motivera vägran var förknippad med att arbetsanvisningen inte kommit fram eller att förhinder vid tiden för arbetets början eller arbetsintervjun (31%). Enligt den ar-

betslösa hade anvisningen antingen inte alls kommit fram eller så hade man inte fått den i tillräckligt god tid. De individuella förklaringarna var av många slag. Cirka en sjättedel av motiveringarna för arbetsvägran hade att göra med att arbetet som erbjöds inte till sitt innehåll motsvarade sökandens förväntningar. Motiveringarna för vägran att delta i arbetskraftspolitisk utbildning var av samma typ.

Sysselsättningssituationen hos sådana som fått karens hade inte anmärkningsvärt förändrats under kontrollperioden på tre månader. Av alla som fått karensutlåtande var största delen, d.v.s. cirka tre fjärdedelar arbetslösa eller placerade genom arbetsförvaltningsåtgärder. Andelen sysselsatta eller sådana som frivilligt sökt sig till utbildning var allt som allt endast cirka 13 procent. Då situationen granskades enligt karens typer, började skillnader träda fram. Andelen sysselsatta eller i frivillig utbildning var avsevärt större (18,3 %) bland karens på grund av utträde ur arbete än bland karens på grund av vägran (8,8 %). Denna iakttagelse stöder forskarnas tidigare hypotes om att sysselsättningsmöjligheterna är klart bättre hos de som fått karens på grund av utträde ur arbete än de som fått karens på grund av vägran. Trots det är det viktigt att notera att andelen som ännu var arbetslösa efter tre månader var lika i båda undergrupper.

Av de 300 undersökta som hade fått karensutlåtande hade 38 procent övergått till kommunalt utkomststöd under karensperioden. Hänvisning till utkomststöd var vanligare (46%) bland de som fått karens på grund av vägran än de som fått karens för att de lämnat sitt arbete (31%).

Att utkomststödet grunddel sänks är möjligt enligt lag, ifall arbetslöshetsskyddskarens finns som bakgrund till stödet. I sänkingspraxis visade det sig ändå finnas skillnader mellan de undersökta kommunerna, liksom mellan klienterna. Sänkning hade använts i 50% av de undersökta fallen och på motsvarande sätt hade stödets fulla belopp betalats ut i 50 % av fallen. Den vanligaste grunden för att lämna ogjord sänkningen som möjliggörs av lagen var ekonomisk skälighet/oskälighet. I fall med barnfamiljer ville man inte sänka stödbeloppet eftersom man inte ville att familjemedlemmarna skulle lida mer av karensen. Å andra sidan var det inte särskilt ovanligt att karens som orsak för ansökan om utkomststöd helt undanhölls.

I rapportens överläggande avsnitt fäster man uppmärksamhet på bl.a. följande:

Den största karensgruppen inom arbetslöshetsskyddet är karens som orsakats av utträde ur arbete utan en giltig orsak. Resultaten för sin del bekräftar uppfattningen om att arbetsmarknadspositionen hos de som fått karens på grund av att de lämnat sitt arbete är klart starkare än hos arbetsvägrare. På samma sätt är deras ekonomiska förutsättningar för att klara sig över den inkomstlösa karensperioden bättre. På motsvarande sätt bildar de som vägrat arbete eller utbildning en marginalgrupp inom arbetsmarknaden, där ekonomisk sårbarhet och en svag sysselsättningsprognos förenas.

Utmattning i arbetet presenterades särskilt ofta som grund för uppsägning från arbetet utan en s.k. giltig orsak. Bakgrundsfaktorer var ofta instabila arbetsrelationer och ovanlig arbetstid. I vissa fall framstod utmattning som förklaring då mycket långvariga arbetsförhållanden bröts. Det är då skäl att fråga sig om detta fenomen eller denna förklaring som framstår i form av karens kan ses som en indikator för mera allmän arbetsutmattning.

I samband med undersökningen noterades drag av olika verksamhetskulturer i arbetsförvaltningen (arbetskraftsbyråerna) och socialförvaltningen (socialbyråerna). Arbetsförvaltningen verkar klarare ledas av regler och andra normer, speciellt vad gäller tillgången till arbetslöshetsskyddsförmåner och deras bestämning, varvid också förutsägbarheten vad gäller sanktioner är bättre. Karens kommer av att dess lagstadgade grunder finns och klientens möjligheter till att inverka på slutresultatet genom att höras inte är betydande. I socialarbetet är situationen en annan. Individuell bedömning är ett centralt element i arbetet som stöds av både socialarbetets generella natur och den ikraftvarande lagen. Av detta följer att samma klient, i samma arbetslöshets och privatekonomiska situationer kan få mycket olika beslut beroende på om socialförmånen är arbetslöshetsskydd eller socialbidrag i den kommun där han sköter sina angelägenheter.

Till slut konstaterar forskarna att arbetslöshetsskyddets karens som institution i sig ser ut att befinna sig i en sorts korspress. Å ena sidan anser man att det finländska arbetsmarknadsunderstödet, som är förhållandevis långvarigt och nästan utan motsvarighet, skulle betona karensens betydelse. Å andra sidan förutsätts karensförfarandet av anvisningspraxisen. I arbetsförvaltningen förflyttar man sig från de individualiserade arbetsanvisningarna mot en s.k. informerade arbetsförmedling. Förfaranden varierar från en Arbetskraftsbyrå till en annan. På så sätt är de arbetslösas risk att hotas av karens delvis beroende av deras hemkommun.

Nyckelord: arbetslöshetsskydd, karens, utkomststöd.

Summary

Matti Heikkilä and Tuukka Lahti. Qualifying period for unemployment benefits. Subjective interpretations and resorting to social assistance. Helsinki 2001. 56 p. (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2115 2001:4) ISBN 952-00-0944-2

The study deals with two issues related to the qualifying period for unemployment benefits; on the one hand, what reasons those unemployed persons on whom a qualifying period has been imposed give to their behaviour resulting in the decision and, on the other hand, to what extent the imposing of a qualifying period results in resorting to municipal social assistance. The development of the employment of the persons during the qualifying period and the procedures applied by the local authorities of the labour and social administrations were also studied.

The study was carried out in three different municipalities: Vantaa, Hämeenlinna and Kuhmo. Altogether 300 persons on whom a qualifying period had been imposed were collected for the purpose from the register of the Ministry of Labour. The investigation focused on the following: if these persons had to resort to municipal social assistance, their personal employment situation in three months from the decision on imposing a qualifying period, and an analysis of these persons' written responses to the employment commission. In addition, officials of the labour and social administrations of each municipality were interviewed separately.

The main outcome of the study can be summarised as follows:

The studied employment offices differed in respect of job referral practices and aims to avoid imposing of qualifying periods. In Hämeenlinna very few referrals are given to jobs on the open labour market. The major part of the referrals is given for subsidised employment, above all for work created by combined subsidy. The work with long-term unemployed persons of the employment office of Kuhmo was characterised by marked client-friendliness. It could even be said that their work with clients largely resembles social case work. Situations where qualifying periods would be imposed are avoided purposefully, especially qualifying periods based on job refusal, by individual tailor-made solutions. Of these municipalities Vantaa maybe observes to the greatest extent the "statutory" procedure. Generally speaking, the referrals for jobs on the open labour market have been reduced and "the quality has been improved". Vantaa has distinctly changed over to informative employment service.

The reasons given by those whom a qualifying period had been imposed for quitting a job without a valid reason varied. The most frequent reason was conflicts

with the employer or chief (17 %). The second most frequent explanation was work-related fatigue/burn-out or other psychological problems (15 %).

The reasons for refusal to accept a job varied likewise. The most frequent reason was that the person did not receive a note of job referral or obstacles at the point of time when the work would have started/job interview would have taken place (31 %). According to the unemployed persons the note did not arrive at all or did not arrive in time. The detailed explanations were multifarious. About one sixth of the applicants gave as the reason for job refusal that the content of the job offered did not come up to their expectations. The reasons for refusing to participate in labour market training were of the same type.

The employment situation of those with a qualifying period did not change considerably during the period of review of three months. The majority of them, i.e. three quarters, were still unemployed or placed in jobs with the measures of the labour administration. The proportion of those who had got employment or access to education at their own initiative was only about 13 %. When reviewing the situation by type of qualifying period, differences could be discerned. The proportion of those who had been employed or had got access to training at their own initiative was considerably greater (18.8 %) among those on whom a qualifying period had been imposed because they had quitted their earlier job than among those who had refused to accept a job (8.8 %). This observation supports the researchers' earlier hypothesis that the employment opportunities of those with a qualifying period based on quitting a job were better than the opportunities of those with a qualifying period based on job refusal. It has to be noted, however, that the proportions of those who were unemployed after three months were similar in both groups.

Altogether 38 % of the 300 persons on whom a qualifying period had been imposed received municipal social assistance during their qualifying period. Resorting to social assistance was more common among those with a qualifying period based on job refusal (46 %) than among those with a qualifying period based on quitting their jobs (31 %).

The law renders it possible to reduce the basic part of social assistance if the need for financial support is based on a qualifying period for unemployment benefits. There were however differences in the practices in this respect between the municipalities studied, and also between the clients. Reduction had been used in 50 % of the cases studied and, correspondingly, full social assistance had been paid in 50 % of the cases. The most frequent reason for not reducing social assistance was economic reasonability/unreasonableness. In regard to families with children the assistance was not reduced because family members would have had to suffer more because of the qualifying period. On the other hand, it was not seldom that the qualifying period as a reason for applying social assistance was concealed altogether.

The discussion part of the report pays attention for instance to the following:

The largest group of qualifying periods for unemployment benefits was those due to separation from employment without a valid reason. The results strengthen the conception that the labour market status of these people is clearly better than that of those with a qualifying period based on job refusal. Their economic preconditions for sustaining the qualifying period without regular income were better, too. Correspondingly, those who refused to accept a job or training form a marginal group on the labour market, in which economic vulnerability and a weak forecast of becoming employed are combined.

Work-related fatigue/burn-out was rather often reported as a reason for quitting employment without a so called valid reason. Often this was because of unstable work contracts or work done at atypical times. In some cases the fatigue/burn-out was even given as an explanation for breaking an employment relationship that had lasted for a very long time. There is indeed reason to ask whether this phenomenon or explanation disclosed in the form of qualifying periods can be considered an indicator of a more extensive incidence of work-related fatigue/burn-out.

In the course of the study differences were observed in the operational cultures of the labour administration (employment offices) and social administration (social welfare offices). The labour administration appears, especially as far as the access to and determination of unemployment benefits is concerned, to be to a greater extent regulated by legislation and other norms, when also the predictability of sanctions is better. A qualifying period is imposed when the conditions laid down in the law exist, and the client's opportunities of influencing the outcome through being heard are not considerable. In the social welfare system the situation is different. Discretion according to individual clients is a central element in serving clients, and this is supported by both the general ethics of social work and the law. From this ensues that the same client in the same situation of unemployment and private economy may receive very different decisions depending on whether a social security benefit pertains to unemployment security or social assistance and in which municipality the person is a client.

Finally, the researchers state that the qualifying period for unemployment benefits as an institution as such seems to be in a conflict of pressures. On the one hand, it has been considered that the Finnish labour market support, which is payable for a reasonably long period and almost without any contribution from the recipient's part, would increase the significance of a qualifying period. On the other hand, the qualifying period procedure is conditioned by the work referral practice. The labour administration is changing over from individualised referrals for work towards an informative employment service. The procedures vary from one employment office to the next. Thus the risk of the unemployed of being exposed to a qualifying period to some extent depends of their municipality of residence.

Key words: unemployment benefits, qualifying period, social assistance

Esipuhe

Viime aikoina on korostettu sosiaaliturvan aktiivista roolia työkyvyn ylläpitäjänä sekä koulutus ja kuntoutusmahdollisuuksien tarjoajana. Koulutus-, työvoima- ja sosiaaliturvapolitiikka ovat lähentyneet toisiaan. Samanaikaisesti on voimistunut keskustelu rakennetyöttömyyden vaatimista toimenpiteistä. Osa tätä keskustelua koskee työttömyysturvan ehtoja. Eräs tähän kysymyksenasetteluun liittyvä teema on työttömyysturvan karensijärjestelmän toimivuus.

Aihetta koskeva tutkimushanke oli kaksiosainen. Hankkeen ensimmäisessä raportissa on haettu vastauksia karensien määrällisiä mittasuhteita, karensilaisten kokoonpanoa ja karensien vaikutuksia koskeviin kysymyksiin kvantitatiivisten aineistojen avulla. Tämän vaiheen tulokset on raportoitu Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä - sarjassa (2000:7).

Nyt julkaistavassa toisessa osassa on analysoitu tarkemmin kolmen kunnan käytäntöjä. Perusaineiston muodostaa asiakkaiden kirjalliset vastineet (TT3). Tutkimushanke osoittaa, että organisatoriset ratkaisut ja erilaiset yhteistoimintakulttuurit vaikuttavat merkittävässä määrin siihen, missä määrin ja kenelle karensseja myönnetään. Karenssilaiset osoittautuvat myös sisäisesti varsin heterogeeniseksi ryhmäksi. Heidän sosiaaliseen turvallisuuteensa ja hyvinvointiinsa vaikuttaa merkittävässä määrin se, minkälaisen työttömyysturvan piirissä he ovat ja millä perusteella karenssi on määrätty.

Sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ovat yhdessä rahoittaneet tämän hankkeen. Tutkimus- ja kehittämisjohtaja Kari Vinni on johtanut hankkeelle asetettua ohjausryhmää. Hankkeen ovat toteuttaneet tutkimusprofessori Matti Heikkilä ja tutkija Tuukka Lahti Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta. Esitetyt näkemykset ovat kirjoittajien. Sosiaali- ja terveysministeriö tai muut rahoitukseen osallistuneet organisaatiot eivät ole ottaneet niihin kantaa.

Helsingissä maaliskuun 8. päivänä 2001

Kansliapäällikkö Markku Lehto

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	15
2 TYÖTTÖMYYSTURVAN KARENSSEISTA	17
2.1 Karenssit ja toimeentulotuki.....	19
2.2 Työn vastaanottamisen velvollisuus	20
2.3 Työttömän työnhakijan oikeusasemasta.....	21
3 TUTKIMUSAINEISTOT JA -MENETELMÄT	24
4 ERILAISET OHJAUSKÄYTÄNNÖT	29
5 TYÖSUHTEET KARENSSIEN TAUSTALLA	31
6 TYÖSTÄ EROAMISELLE JA KIELTÄYTYMISELLE ESITETYT SYYT	32
6.1 Työstä eroaminen	32
6.2 Työstä kieltäytyminen.....	35
7 KOULUTUKSESTA EROAMISELLE JA KIELTÄYTYMISELLE ESITETYT SYYT	38
7.1 Koulutuksesta eroaminen	38
7.2 Koulutuksesta kieltäytyminen.....	39
8 TYÖLLISYYSTILANNE KOLMEN KUUKAUDEN KULUTTUA	41
9 SIIRTYMINEN TOIMEENTULOTUELLE.....	43
9.1 Toimeentulotuen alentamisessa noudatetut käytännöt.....	43
9.2 Siirtyminen toimeentulotuelle karenssin vuoksi	44
9.3 Täysimääräisenä maksetut perusosat.....	46
10 YHTEENVETO	48
11 KUUSI PÄÄTELMÄÄ	50
LÄHTEET	54

1 Johdanto

Stakes on selvittänyt vuoden 2000 aikana työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta työttömyysturvan karensseihin liittyviä kysymyksiä.

Selvityksen jo ilmestyneessä ensimmäisessä osassa *Työttömyysturvan karensseista ja karenssin saaneista* (STM:n selvityksiä 7/2000) tarkasteltiin rekisteriaineistojen avulla karenssien lukumääriä ja kohdentumista. Nyt käsillä olevassa tutkimuksen toisessa vaiheessa pääasiallisena tarkastelun kohteena ovat karenssin saaneiden omat tulkinnat kieltäytymisen tai eroamisen syistä, karenssien vaikutukset karenssin saaneiden toimeentuloon sekä itse karenssimenettelyyn liittyvät kysymykset. Tutkimuksella halutaan syventää käsitystä siitä, mitä karenssille joutuminen merkitsee karenssin kohteiden kokemana – sekä ihmisten subjektiivisten tulkintojen kautta että aineellisen toimeentulon vaikeutumisena.

Tutkimuksen tämän osan keskeiset kysymykset voidaan tiivistää seuraaviin kohtiin.

- 1) Millaisia perusteluita ja selityksiä karenssin saaneet esittävät karenssiin johtavalle kieltäytymiselleen – omaehtoiselle työstä eroamiselle ja tarjotusta työstä tai koulutuksesta kieltäytymiselle?
- 2) Missä määrin karenssi on johtanut ihmisiä kunnallisen toimeentulotuen asiakkaiksi?
- 3) Millaisia ovat karensseihin liittyneet käytännöt ja menettelytavat tutkimuskunnissa – niin työvoimatoimistoissa kuin sosiaalitoimissakin?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla on tarkoitus selvittää, kuinka karenssin saaneet kieltäytymistään tai eroamistaan perustelevat. Perusteluja tarkastellaan karenssin saaneiden työvoimatoimiston selvityspyyntöön antamien kirjallisten vastineiden avulla.

Toinen tutkimuskysymys liittyy karenssien yksilötason vaikutuksiin. Tutkimuksessa pyritään selvittämään, kuinka suuri osa karenssin saaneista siirtyy karenssiajaksen toimeentulotuen asiakkaaksi. Toimeentulotuelle siirtyneiden joukossa pyritään selvittämään, minkälainen vaikutus karenssilla oli henkilön tulotasoon. Toisin sanoen, onko karenssin aiheuttama tulotason lasku korvattu sosiaalitoimistosta täysimääräisesti vai onko toimeentulotuen perusosa maksettu alennettuna. Samalla pyritään selvittämään perusosan alentamisessa noudatettuja käytäntöjä. Vastausta haetaan muun muassa siihen, millaisissa tapauksissa ja millaisin perustein alentamismahdollisuutta käytetään ja millaisissa tilanteissa alentaminen puolestaan jätetään tekemättä.

Tutkimus toteutettiin case-tutkimuksena kolmessa työttömyystilanteeltaan erilaisessa kunnassa. Tutkimuskunnat olivat Hämeenlinna, Kuhmo ja Vantaa. Karenssin saaneiden omia tulkintoja koskevan analyysin aineistona käytettiin karenssin saaneiden itse työvoimatoimiston selvityspyyntöön kirjoittamia vastineita eli ns.

TT3-lomakkeita. Karenssin saaneiden siirtymistä toimeentulotuelle tarkasteltiin vertaamalla tietoja karenssin saaneista tutkimuskuntien toimeentulotuen rekistereihin. Tämän lisäksi kaikissa kolmessa tutkimuskunnassa haastateltiin työvoima- ja sosiaalitoimistojen viranhaltijoita karensseihin ja karenssimenettelyyn liittyvissä kysymyksissä.

2 Työttömyysturvan karensseista

Työttömyysturvalainsäädännössä on määritelty erilaisia korvauksettomia määräaikoja. Tällaisia ovat erilaiset odotus- ja omavastuuajat sekä päivärahaoikeuden määräaikainen keskeyttäminen tietyissä tapauksissa. Yleisessä kielenkäytössä kaikista edellä mainituista käytetään nimitystä karenssi. Karensseista puhuttaessa viitataan tavallisesti kaikkiin sellaisiin omavastuuaikoihin, joiden aikana henkilön odotetaan sosiaalisen riskin sattuessa itse vastaavan toimeentulostaan (Hytti 2000).

Tässä yhteydessä termi karenssi rajataan koskemaan ainoastaan ns. *rangaistuskarrensseja* eli työttömyysturvalainsäädännössä määriteltyjä sanktioluontoisia korvauksettomia määräaikoja. Tällaisia ovat esimerkiksi työstä tai koulutuksesta kieltäytymisen tai työstä ilman pätevää syytä eroamisen seurauksena annetut korvauksettomat määräajat. Rangaistuskarensseilla tarkoitetaan siis työttömyysturva-oikeuden määräaikaista poistamista työttömältä työnhakijalta, joka ei ole ottanut vastaan ilman laissa hyväksyttävää syytä työvoimatoimistosta hänelle tarjottua työtä tai koulutusta työttömänä olleessaan tai joka eroaa työstä tai koulutuksesta ilman päteväksi katsottua syytä (ks. Vähätalo 1988, 217). Rangaistuskarensseihin kuuluvaksi voidaan lukea myös ns. *työssäoloehtokarenssi*, jossa oikeus työttömyysturvaan katkaistaan kokonaan siihen saakka kunnes henkilö on ollut määrätyn ajan työssä tai koulutuksessa.

Suomalaiselle työttömyysturvapolitiikalle on ollut alusta alkaen tyypillistä välitön kytkeä turvan saannin ja työttömän työvoimapolitiittisen käyttäytymisen välillä. Aikaisemmin karenssisäädökset eivät kuitenkaan olleet lakipohjaisia, vaan vähitellen alempiasteisissa hallintokäytännöissä syntyneitä. Näin ollen karenssien pituudet vaihtelivat muutamasta viikosta jopa muutamaan vuoteen. Karenssien määrittely täsmentyi vasta vuoden 1985 työttömyysturvauudistuksen myötä, jolloin korvauksettomien määräaikojen pituudet säädettiin 3–6 viikon mittaisiksi. (Vähätalo, 1988.)

Vuoden 1985 työttömyysturvalain jälkeen korvauksettomien määräaikojen pituuksia on muutettu muutamaan otteeseen. Muutokset ovat olleet poikkeuksetta määräaikoja pidentäviä. Vertailun vuoksi todettakoon, että työttömyysturvalain tullessa voimaan vuonna 1985 esimerkiksi työstä ilman pätevää syytä eroamisesta seurasi kuuden viikon karenssi. Nykyinen kolmen kuukauden karenssi on siis aikaisempaan nähden jokseenkin kaksinkertainen.

Nykyisin voimassa olevien säännösten mukaan työttömyysturvalaissa määriteltyjen korvauksettomien määräaikojen pituudet ja perusteet ovat seuraavat:

- 1) Osoitetusta työstä kieltäytyminen (7§); 1 tai 2 kuukauden karenssi¹
- 2) Toistuva työstä tai koulutuksesta kieltäytyminen (11§); 3 kuukauden työssäoloehto
- 3) Osoitetusta koulutuksesta kieltäytyminen tai siitä ilman pätevää syytä tai omasta syystä eroaminen (8§); 2 kuukauden karenssi
- 4) Työstä ilman pätevää syytä eroaminen tai itse aiheutettu työsuhteen päättyminen (9§); 1 tai 3 kuukauden karenssi
- 5) Omasta menettelystä aiheutunut työsopimuksen syntymättä jääminen (9§); 1 tai 2 kuukauden karenssi
- 6) Kieltäytyminen toistuvasti työkyvyn ja työkunnon selvittämiseen pyrkivistä toimenpiteistä (9§); 2 kuukauden karenssi

Työmarkkinatukilaissa on määritelty samansuuntaiset sanktiot kuin työttömyysturvalaissakin. Koulutuksesta kieltäytymisestä tai eroamisesta tai työvoimapolitiisten toimenpiteiden keskeyttämisestä tai toistuvasta kieltäytymisestä työllistymistä edistävistä toimenpiteistä seuraa kahden kuukauden karenssi. Silloin kun henkilö kieltäytyy toistuvasti tai muutoin osoittaa, ettei halua osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin seurauksena on kolmen kuukauden työssäoloehto aivan kuten työttömyyspäivärahan kohdallakin.²

Karenssit voidaan jakaa määräytymisperusteidensa mukaan kahteen luokkaan. Tapana on ollut puhua ns. erokarensseista ja kieltäytymiskarensseista. Erokarenssit muodostavat karenssien pääjoukon käsittäen noin 60 prosenttia kaikista annetuista karenssilausunnoista. Erokarensseihin kuuluviksi luetaan työstä tai koulutuksesta ilman pätevää syytä eroaminen sekä tilanteet, joissa erotetuksi tulemisen on katsottu aiheutuneen henkilön omasta menettelystä. Pääosa erokarensseista liittyy työstä eroamisiin tai itse aiheutettuihin irtisanomisiin. Kieltäytymiskarenssien perusteena on puolestaan osoitetusta työstä, koulutuksesta tai toimenpiteestä kieltäytyminen tai se, että henkilön tulkitaan omalla käyttäytymisellään aiheuttaneen sen, ettei tule valituksi osoitettuun työhön tai koulutukseen. Kieltäytymiskarenssit käsittävät noin 40 prosenttia kaikista annetuista karenssilausunnoista. (Heikkilä & Lahti 2000.)

Ero- ja kieltäytymiskarenssit ovat luonteeltaan erilaisia. Kieltäytymiskarenssit kohdentuvat jo ennestään työttöminä olleisiin, osoitetusta työstä tai koulutuksesta kieltäytyneisiin. Erokarenssit kohdentuvat puolestaan jo ennestään työmarkkinoilla olleisiin mutta niiltä omasta menettelystä johtuen poistuneisiin. Tämä ilmenee myös kieltäytymis- ja erokarenssin saaneiden ryhmien rakenteessa. Kieltäytymiskarenssin saaneiden ryhmä on muun muassa työttömyys- ja koulutus-

¹ Lyhyempi karenssi annetaan aina tapauksissa, joissa karenssin perusteena ollut työsuhte olisi kestänyt enintään 5 päivää.

² Karenssien lainsäädännöllistä pohjaa on esitelty laajemmin muun muassa tämän tutkimuksen ensimmäisessä osassa (Heikkilä & Lahti 2000).

taustaltaan epäedullisemmassa asemassa erokarensin saaneiden ryhmään nähdä. (Heikkilä & Lahti 2000.)

2.1 Karenssit ja toimeentulotuki

Kysymys karenssin saaneiden siirtymisestä karenssiajaksi viimesijaisen toimeentuloturvan eli toimeentulotuen piiriin on karenssien kannalta keskeinen. Ensisijaisen sosiaalietuuden maksatuksen katketessa on karenssin saaneiden uskottu siirtyvän suoraan kunnallisen toimeentulotuen asiakkaiksi. Karenssin sanktiovaikutus on nähty heikkona, koska sen taloudelliset vaikutukset eivät kohdistu juurikaan karenssin saaneeseen henkilöön toimeentulotuen korvauksessa jatkettuna täysimääräisenä esimerkiksi työmarkkinatuella karenssille pudonneen tulotason laskun. Tämän vuoksi karenssien on epäilty olevan rangaistuksena tehottomia ja niiden taloudellisen sanktiovaikutuksen on nähty kohdistuvan lähinnä karenssin saaneen kotikuntaan (ks. esim. Soininvaara 2000).

Karenssin vuoksi toimeentulotuelle hakeutuneen tukea ei kuitenkaan ole aina välttämättä maksettava täysimääräisenä. Vuonna 1998 voimaan tulleen toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään mahdollisuudesta alentaa toimeentulotuen perusosaa työstä kieltäytyneiden asiakkaiden kohdalla. Alentamismahdollisuus toteutui osittain jo vuonna 1996, jolloin silloiseen *valtioneuvoston päätökseen toimeentulotuen perusteista* lisättiin säännös, jonka mukaan toimeentulotuen perusosaa oli mahdollista alentaa työstä tai koulutuksesta kieltäytymistilanteissa enintään 20 prosentilla. Laajemmassa muodossaan alentamismahdollisuus toteutui kuitenkin vuoden 1998 toimeentulotukilain myötä. Lain 10.1§ kuuluu seuraavasti:

"Jos henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän on ilman perustelua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa tai jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ole voitu tarjota hänelle, perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan enintään 20 prosenttia."

(Toimeentulotukilaki 10.1§)

Tukea on mahdollista alentaa vielä lisää, enintään kuitenkin 40 prosenttia, silloin kun kieltäytyminen on ollut toistuvaa. Alentamisen ehtona on aina lisäksi se, että laaditaan erillinen suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Toimeentulotuen perusosan alentaminen voidaan tehdä kuitenkin vain silloin, kun alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Perusosan alentamisen yhteydessä on aina tehtävä myös suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Lisäksi alentamisen enimmäiskesto on rajoitettu kahteen kuukauteen.

Toimeentulotuen alentamisen mahdollisuus on suhteellisen tuore, eikä sen käytöstä ole tehty laajamittaisia selvityksiä. Alentamisessa noudatettuja käytäntöjä on kuitenkin selvitetty ainakin kahdessa tutkimuksessa. Stakesin perusturvamuu-
tosten arviointitutkimuksen yhteydessä tehdyn selvityksen mukaan toimeentulo-
tuki olisi maksettu alennettuna keskimäärin noin 6 prosentissa toimeentulotuen
asiakastapauksista. Noin 17 prosenttia alentamisista oli tehty 40 prosentin suurui-
sena. Alentamisessa noudatettuja käytäntöjä selvitettiin 24 kunnassa. (Keskitalo
ym. 2000.) Kuntaliitto päätyi omassa 12 kuntaa käsittäneessä selvityksessään
alentamisen kokonaismäärissä samansuuntaisiin lukuihin (Ukkola-Kettula 2000).

Karenssien ja toimeentulotuen välisiä yhteyksiä selvitettiin tämän tutkimuksen
ensimmäisessä osassa (Heikkilä & Lahti 2000, 31–32). Karenssin saaneiden toi-
meentulotukiasiakkuus ylipäättään todettiin tavalliseksi. Vuonna 1999 kaikista
karenssiläusunnon saaneista lähes 60 prosenttia oli ollut jossain vaiheessa samaa
kalenterivuotta toimeentulotuen asiakkaina. Karenssin ajaksi toimeentulotuelle
siirtymisen mittasuhteita pyrittiin hahmottamaan tarkastelemalla karenssiläusun-
non saaneiden toimeentulotukiasiakkuutta noin kaksi kuukautta karenssiläusun-
non saamisen jälkeen. Noin 40 prosenttia karenssin saaneista oli asiakkaana kaksi
kuukautta karenssiläusunnon jälkeen, mikä kertonee karkeasti karenssilta toi-
meentulotuelle siirtymisen kokonaisvolyymista.

2.2 Työn vastaanottamisen velvollisuus

Suomessa työttömyysturvaan sisältyvällä työn vastaanottamisen velvollisuudella
on pitkät perinteet. Karenssijärjestelmän voidaankin sanoa olevan tärkeä sosiaali-
turvajärjestelmän legitimitietin kannalta, sillä sosiaaliturvaan liittyvä palkkatyön-
työn velvoite nauttii Suomessa kansalaisten keskuudessa laajaa kannatusta. Kan-
salaiskeskustelussa karenssit yhdistetäänkin tavallisesti ns. työmoraalikeskuste-
luun. Karenssien tai pelkästään niiden uhan yleistävän vaikutuksen avulla usko-
taan ylläpidettävän kansalaisten työmoraalia. Myös työttömien on todettu suhtau-
tuvan karenssijärjestelmän pääsääntöisen myönteisesti. Arvostelu on koskenut
lähinnä omalle kohdalle sattuneita ja epäoikeudenmukaisiksi koettuja karenssi-
päätöksiä. (Vähätalo 1991, 146.)

Työn vastaanottovelvollisuutta koskevat säännökset voidaan nähdä työttömyys-
turvan työvoimapolitiittisen funktion toteuttajina. Säännösten eräänä tarkoituksena
on estää työttömyysturvaa hidastamasta työttömien työnhakijoiden sijoittumista
työhön sekä kannustaa työntekijöitä pysymään aktiivisesti työmarkkinoiden käy-
tettävissä. Velvoittavat säännökset antavat lisäksi työvoimaviranomaisille mah-
dollisuuden ohjata työttömien työmarkkinakäyttäytymistä työmarkkinoiden ko-
konaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisesti. (Heinonen 1989, 177)

Viime aikoina (Soininvaara 1999, 129–130) on kuitenkin esitetty myös näke-
myksiä, ettei velvollisuus ottaa vastaan työtä enää toimisi ja että työttömyysturva
olisi tästä syystä kehittynyt yhä enemmän kansalaispalkan kaltaiseksi. Työtä on

tarjolla vain sitä aktiivisesti etsiville ja vain vähäinen osa työpaikoista täyttyy työvoimatoimistojen kautta. Työnantajien on epäilty kantelevan harvoin työhaluttomista, vain karenssiuhan takia työtä hakeneista työvoimatoimistoille, koska he haluavat työlleen omistautuneita aktiivisia työntekijöitä. Näin ollen työhaluttomalla olisi mahdollisuus niin halutessaan käyttää työttömyyskorvauksia "kansalaispalkkana". Pitkäaikaisista vakituisista ja muutenkin hyvistä työsuhteista kieltäytyjien joukko ei liene kovinkaan merkityksellinen. Sitä vastoin sillä, että henkilöllä olisi tosiasiallinen mahdollisuus harkita pätkättöiden vastaanottamisen kannattavuutta on merkitystä niin henkilölle itselleen (esim. rapautuva ammattitaito) että koko yhteiskunnalle. Kun työn vastaanottamisvelvollisuudella ei käytännössä pystytä testaamaan työhalukkuutta, on epäilty, että työvoimaviranomaiset ovat siirtyneet käyttämään nimenomaan työvoimapolitiittista koulutusta työhaluttomien etsimiseen. Tämähän olisi tehokasta myös valtiiovallan taholta asetettujen tulostavoitteiden kannalta, sillä koulutusjaksolle pitkäaikaistyötön poistuu koulutusajakseen työttömyystilastoita rumentamasta.

Työn vastaanottamisen velvoitteen vaikutuksia voidaan kuitenkin pohtia myös toisesta näkökulmasta. Yksilötasolla velvoite merkitsee uhkaa tulla hallinnollisesti syrjäytetyksi työvoimasta ja sosiaaliturvasta – joko väliaikaisesti tai pysyvästi. Vaikka velvoittavien säännösten ensisijaisen tehtävän voidaankin sanoa olevan juuri työstä syrjäytymisen ehkäiseminen, voivat ne yhtälailla edistää syrjäytymisen prosessia (Vähätalo 1991, 11). Tässä mielessä etenkin kokonaan etuuden piiristä poissulkemisen eli ns. työssäoloehtokarenskien seuraukset voivat olla yksilötasolla vakavat. Onkin epäilty, voidaanko lisääntyvän valvonnan tai pidentyvien karenssiaikojen avulla parantaa sosiaalisista ongelmista muutenkin kärsivien henkilöiden asemaa (Ruotsalainen 1998, 108-109).

2.3 Työttömän työnhakijan oikeusasemasta

Suomessa 1980-luvun puolivälissä tehdyn haastattelututkimuksessa noin puolet työttömistä piti työttömän työnhakijan puutteellista oikeusturvaa merkittävänä epäkohtana työvoimatoimiston toiminnassa. Oikeusturvan puutteellisuus koettiin toiseksi suurimmaksi epäkohdaksi. Oikeusturvaongelmat näyttivät kytkeytyvän nimenomaan karenssikysymykseen. (Vähätalo 1988, 232–233.)

Työttömän työnhakijan oikeusasema on turvattu kaksiporraisella muutoksenhakujärjestelmällä. Työvoimatoimikunnan päätökseen ei voida hakea muutosta valittamalla, mutta siihen tyytymätön voi tehdä etuuden maksajan päätöksestä valituksen työttömyysturvalautakuntaan. Toisena ja viimesijaisena muutoksenhakuelimenä toimii vakuutusosikeus. Oikeusturvamekanismin toiminnan mittasuhteista kertoo työttömyysturvalautakunnan käsittelemien karenssiin liittyneiden valitusten lukumäärä, joka vuonna 1998 oli 2666. Näistä hyväksytyjä valituksia oli 366 eli 13,7 prosenttia. Kaiken kaikkiaan karenssilauseuntoja on annettu viime vuosina noin 40 000 vuodessa. Työttömyysturvalautakuntaan tehtyjen valitusten

lukumäärä vastaisi siten noin 6–7 prosenttia kaikista vuosittain annettavista karenssilausunnoista.

Työttömyysturvalautakunnan tai vakuutusoikeuden ratkaisukäytännöistä ei ole tehty viime vuosina selvityksiä. Asiaa on tutkittu kahdessa aikaisemmassa, kuitenkin jo suhteellisen vanhassa tutkimuksessa. Molemmissa tutkimuksissa kiinnitettiin huomiota karenssimenettelyyn liittyviin epäkohtiin. Työttömyysturvalautakunnan ja vakuutusoikeuden valitusratkaisuja tutkineen Liisa Heinonen (1991, 188) mukaan työnantajan lausunnoilla on usein ratkaiseva merkitys tapauksissa, joissa työntajalta ei voida odottaa objektiivisuutta. Esimerkiksi silloin, kun työstäero on tapahtunut työnantajan väitetyn laiminlyönnin tai muun menettelyn vuoksi ei työnantajaa voitane pitää objektiivisena todistamaan siitä, noudatettiin-ko esimerkiksi työsuojelumääräyksiä tai työehtosopimusta asianmukaisesti.

Työnantajan asemaan on kiinnittänyt huomiota jo Matti Mikkola (1981, 171–178) vanhaa työttömyysturvajärjestelmää koskeneessa tutkimuksessaan. Mikkolan mukaan poikkeuksen työnantajan "avaintodistajan" rooliin ovat muodostaneet korkeintaan tapaukset, joissa työnantajan todistus on ollut työnhakijan edun mukainen. Tällöin työnantajan todistuksen riittävyyteen on kiinnitetty poikkeuksellisen suurta huomiota, eikä työnantajan todistusta ei ole katsottu riittäväksi kuten päinvastaisissa tapauksissa. Esimerkiksi erokarenssien käsittelystä on Mikkolan mukaan muodostunut pelkkä mekaaninen toimitus, jossa kaikkia työstä eronneita rangaistaan korvauksen menettämisellä.

Heinosen mukaan puutteet työttömän oikeusturvassa aiheutuvat toisaalta liian ankarasta työvoimapoliittisten edellytysten arvioinnista ja toisaalta menettelyyn liittyvistä puutteellisuuksista. Hänen mukaansa työvoimapoliittisia edellytyksiä arvioitaessa työvoimapoliittisia näkökohtia korostetaan liiaksi. Eroamis- ja kieläytymistapauksissa olisi otettava painokkaammin huomioon kohtuunäkökohdat sekä yhteiskunnan etu kokonaisuudessaan. Esimerkkinä Heinonen käyttää tapauksia, joissa tarjottu työ on ollut vaikkapa selvästi työnhakijan maailmankatsomuksen vastainen, tai käytäntöä, jonka mukaan ulkomailla työskennelleeseen sovelletaan työstäero tapauksissa vastaavia sanktioita kuin kotimaassa työskennelleisiin. Ensiksi mainitun tapauksen voidaan sanoa olevan ristiriidassa perusoikeuksiin kuuluvan mielipiteen vapauden kanssa. Paluumuuttajiin sovellettua ankaraa linjaa voidaan arvostella ainakin yhteiskunnan kokonaisyödyn näkökulmasta. Kohtuuttomien ratkaisujen sijaan määräaikojen asettamisessa tulisi Heinosen mukaan keskittyä ennemminkin selkeästi työhaluttomiin työnhakijoihin. (Heinonen 1991, 189.)

Tekemämme työntekijähaastattelut kolmessa tutkimuskunnassa antoivat viitteitä kahdesta laadullisesti erilaisesta oikeuskulttuurista – toinen työhallinnossa ja toinen kunnan sosiaalitoimessa. Työhallinnon toimintatapoja tutkimme vain yhdestä näkökulmasta, työvoimatoimikunnan näkökulmasta karenssiasioissa. Työvoima-

toimiston ja työttömän työnhakijan kohtaamisesta oli tällöin aina tilanne, jossa asiakas oli käyttäytymisellään käynnistänyt karenssiin johtavan prosessin ja hänen tehtävänsä oli selittää tai perustella työvoimatoimikunnalle, että hänellä oli yleisemminkin hyväksyttävä pätevä syy erota työstä tai olla ottamatta vastaan osoitettu työ tai koulutus. Muodollisesti prosessi oli käynnistynyt pääsääntöisesti työnantajan tai koulutuksen järjestäjän ilmoituksesta ja tämä muodosti perustan esittelylle. Yleensä asiakkaan pätevätkään kuulostava selitys tai todistelu ei painanut ratkaisussa yhtä paljon kuin toisen osapuolen ilmoitus. Asiakkaan vastine TT3-muotoisena ei ole muutoksenhaku, koska asiassa ei vielä ole tehty päätöstä. Asiakas tulee vain kuulluksi omassa asiassa. Kokemuksemme mukaan yleinen kanta työvoimatoimikuntien esittelijöiden keskuudessa oli se, että laissa määritelty karenssin peruste on olemassa eikä asiakkaan subjektiivisella selityksellä ole erityistä oikeudellista painoa. Asiakkaan näkökulmasta tällaista menettelyä voidaan kutsua negatiivisen tulkinnan ensisijaisuudeksi. Todistustaakka on karenssiuhkan alaisella henkilöllä.

Kunnallisessa sosiaalihuollossa tilanne on jossakin määrin toinen, vaikka sielläkin kysymys on asiakkaan laissa määritellystä oikeudesta taloudelliseen etuuteen. Sosiaalihuollossa on vuodesta 1971 asti puhuttu positiivisen tulkinnan ensisijaisuudesta, mikä tarkoittaa, että asia on mahdollisuuksien mukaan ratkaistava asiakkaan eduksi – silloinkin kun asiakas on omalla tietoisella käyttäytymisellään aiheuttanut tuen tarpeen syntymisen. Toimeentulotukiprosessissa tällaista tulkintaa tukee myös lainsäädäntö: viranomaisella on aina harkinnan mahdollisuus olla soveltamatta toimeentulotuen alentamista, vaikka siihen olisivat laissa määritellyt perusteet olemassa. Kokonaan tuen myöntämistä ei koskaan voida evätä, mikäli asiakas tosiasiallisesti on tuen tarpeessa, olivatpa tarpeeseen johtaneet syyt mitkä tahansa. Näyttövelvollisuus tulottomuudesta ja varattomuudesta on kuitenkin asiakkaalla. Toisistaan poikkeava menettely perustuu lainsäädäntöjen erilaisuuteen. Työttömyysturvalaissa karenssi on säädetty *selkeäksi seuraamukseksi* tietynlaisesta työmarkkinakäyttäytymisestä. Toimeentulotukilaki puolestaan *antaa mahdollisuuden* maksaa tuki alennettuna silloin kun henkilö ilman perusteltua syytä on kieltäytynyt työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä.

3 Tutkimusaineistot ja -menetelmät

Tutkimuspaikkakunnat

Tutkimuskunniksi valittiin työttömyysilanteeltaan kolme erityyppistä kuntaa: Kuhmo, Hämeenlinna ja Vantaa. Paikkakunnat pyrittiin valitsemaan siten, että ne edustaisivat erilaisia työttömyyden perustyyppisiä.

Vantaan työllisyys on parantunut nopeammin kuin maassa keskimäärin; vuonna 1999 työttömyysaste oli Vantaalla 9 prosenttia kun työttömyysaste koko maassa oli 10,2 prosenttia. Pitkäaikaistyöttömiä oli sen sijaan suurempi osa työttömistä kuin koko maassa keskimäärin (Vantaalla 31 %, koko maassa 28 % vuonna 1999). Vantaan työvoimatoimiston johdon mukaan tästä suhteellisen hyvästä kokonaistilanteesta oli kaksi seurausta. Yhtäältä ”kyllä täällä jokainen työtä saa, joka sitä oikeasti haluaa”. Ja toisaalta, pitkäaikaistyöttömät, jotka suhteellisen usein olivat työhallinnon ja sosiaalitoimen yhteisasiakkaita, ovat keskimääräistä moniongelmaisempia. ”Niillä, jotka eivät täällä työtä saa, on usein henkilöstä johtuvia erityisiä työllistymisongelmia.” Tämän perusteella oli lupa odottaa, että myöskin työttömyysturvan karenssin saaneista useilla olisi erilaisia henkilökoh-
taisia työllistyvyysvaikeuksia.

Hämeenlinnassa työttömyysaste oli vuonna 1998 16,1 prosenttia ja vuoden 2000 alussa 13,8 prosenttia. Työttömyys oli siten selvässä laskussa, mutta silti maan keskiarvoa korkeampi. Hämeenlinna on 1990-luvulla kokenut voimakkaan rakennemuutoksen, jolloin isoja tehtaita lopetti toimintansa tai siirsi tuotantonsa muualle. Jäljelle jäi paljon ikääntyvää ja yksipuolisen työkokemuksen omaavaa työvoimaa.

Kuhmo edustaa korkean rakennetyöttömyyden Kainuuta. Kuhmon kokonaistyövoiman suuruudeksi vuonna 2000 on arvioitu 5 600 henkilöä. Työttömien kokonaismäärä oli vuoden alussa 1000–1100 eli työttömyysaste olisi noin 18–19,5 prosenttia. Työvoimatoimiston johtaja ei pitänyt tilannetta mitenkään epätavallisenä tai heikkona. Johtaja luokitteli työttömien kokonaisjoukon kahteen tai oikeastaan kolmeen alaryhmään tarvittavien työllistämistoimien vaativuuden mukaan. Noin puolet työttömistä (noin 1000 henkilöä) on aikaa myöten työllistettävissä ainakin periaatteessa elinkeinopoliittisin toimin; toinen puoli edellyttää erityisiä työllistämistoimia ja tukityöllistämismäärärahoja. Heillä ”ei ole jakoa tämän päivän työmarkkinoilla” ilman erityisiä toimia. Tämän puolikkaan sisältä löytyy erityisen vaikeasti työllistyvien ”kova ydin” – noin 50–60 henkilöä, pitkäaikaisyöttömiä ja monella tapaa työrajoitteisia.

Asiakirja-aineistot

Pääasiallisena tutkimusaineistona käytettiin työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen asiakasasiakirjona. Lisäksi jokaisessa tutkimuskunnassa haastateltiin työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen viranhaltijoita. Työvoimahallinnon asiakirja-aineistona käytettiin työvoimatoimiston selvityspyyntölomakkeita eli ns. TT3-lomakkeita. Lomake lähetetään asiakkaalle ennen kuin hänen asiansa käsitellään työvoimatoimikunnassa. Siinä asiakasta pyydetään antamaan kirjallinen lisäselvitys asiassaan toimikunnan käsittelyä varten. Selvityspyyntöön vastaaminen on vapaaehtoista.

Toimeentulotuen myöntämisessä noudatettujen käytäntöjen selvittämiseksi aineistona käytettiin tutkimuskunnissa karenssin saaneiden ja toimeentulotuella siirtyneiden henkilöiden sosiaalitoimen asiakasasiakirjoja. Kunkin henkilön kohdalla tarkasteluun otettiin karenssilausunnosta ajallisesti seuraava toimeentulotukipäätös. Pääsääntöisesti aineistona käytettiin päätöstekstiä ja muita päätöksestä ilmitulevia tietoja. Yhdessä tutkimuskunnassa käytettävissä oli myös ns. asiakaskertomus eli sosiaalityöntekijän asiakaskäynnistä tekemät vapaamuotoiset muihinpanot.

Haastatteluaineisto

Asiakirja- ja rekisteriaineistojen ohella tiedonkeruumenetelmänä käytettiin viranhaltijahaastatteluja. *Työvoimatoimistoissa* haastateltaviksi pyrittiin valitsemaan henkilöitä, jotka ovat päivittäisessä työssään mahdollisimman paljon tekemisissä karensseihin liittyvien kysymysten kanssa. Jokaisessa tutkimuskunnassa haastateltavaksi valittiin työvoimatoimikunnan sihteerin, jonka tehtäviin kuuluu karenssiasioiden esittely toimikunnalle sekä tarvittaessa yhteydenpito asiakkaisiin karenssipäätöksen jälkeen. Lisäksi haastateltaviksi valittiin kunkin työvoimatoimiston keskuudestaan vapaasti valitsemat työvoimaneuvojat. *Sosiaalitoimistoissa* haastateltiin 2–3 sosiaalityöntekijää, jotka toimisto oli keskuudestaan haastateltaviksi valinnut. Valintakriteerinä painotettiin kokemusta karensseihin sosiaalitoimen näkökulmasta liittyvistä kysymyksistä.

Otoksen poiminta

Otos karenssin saaneista poimittiin työministeriön ylläpitämästä työnhakijarekisteristä, joka käsittää tiedot kaikista työhallinnon antamista työvoimapolitiittisista lausunnoista. Otokseen poimittiin 300 eri henkilölle annettua karenssilausuntoa. Tutkimuskuntien välillä karenssilausuntojen lukumäärä jakautui siten, että Vantaalta poimittiin 130, Hämeenlinnasta 100 ja Kuhmosta 70 lausuntoa. Lausuntomääriä painotettiin siis osittain kunnan koon mukaan.

Lausunnot jaettiin eri karenssityyppien mukaan viiteen luokkaan seuraavasti:

Erokarenssit:

Lausuntokoodi

Työstä eroaminen (40%)	28, 38, 78
Koulutuksesta eroaminen (10%)	30, 37, 47

Kieltäytymiskarenssit:

Työstä kieltäytyminen (20%)	25, 34, 35, 48, 58
Toistuva työstä kieltäytyminen (10%)	26
Koulutuksesta kieltäytyminen (20%)	27, 29

Pääperiaatteena otoksen poiminnassa oli se, että puolet lausunnoista on kieltäytymiskarensseja ja puolet erokarensseja. Tämän jaottelun sisällä luokkien kokoa painotettiin eri karenssityyppien suhteellisen osuuden mukaan. Otoksen poiminnassa ei pyritty tilastolliseen edustavuuteen, vaan poimintakriteerinä toimi ainoastaan lausuntokoodi.

Tarkastelun lähtöajankohdaksi valittiin 31.8.2000. Tästä ajankohdasta edettiin ajassa taaksepäin siihen saakka kunnes riittävä määrä eri karenssityyppisiä saatiin kokoon kussakin tutkimuskunnassa. Ajankohdan valintaan vaikutti tavoite saada mukaan mahdollisimman tuoreita karenssilausuntoja, mutta kuitenkin siten, että myös mahdollisen toimeentulotuelle siirtymisen tarkastelu olisi mahdollista. Tuoreet lausunnot olivat myös helpommin poimittavissa työvoimatoimistojen arkistoista.

Riittävä määrä lausuntoja saatiin kokoon eri kunnissa erilaisella aikavälillä. Vantaan lausunnot ajoittuivat aikavälillä 30.8.2000 – 25.7.2000, Hämeenlinnan 29.8.2000 – 18.5.1999 ja Kuhmon 30.8.2000 – 20.2.1997.

Lausunnot onnistuttiin poimimaan edellä kuvatun periaatteen mukaisesti sillä poikkeuksella, että lausuntokoodi 26 (toistuva kieltäytyminen) jouduttiin Kuhmossa ja Hämeenlinnassa yhdistämään työstä kieltäytymisen luokkaan, koska lausuntoja ei kohtuullisella tarkasteluvälillä esiintynyt riittävästi.

Lausuntojen perusteella jokaisessa työvoimatoimistossa poimittiin manuaalisesti esiin asiakkaiden työvoimatoimiston selvityspyyntöön antamat kirjalliset vastineet eli ns. TT3-lomakkeet. Tarkasteluun otettiin ainoastaan lomakkeet, joissa asiakas oli esittänyt oman kirjallisen vastineen esitettyyn selvityspyyntöön. Lopullisen aineisto muodostui näistä lomakkeista. Sen koko on esitetty seuraavassa taulukossa.

Karensstyyppi	Kuhmo	Hämeenlinna	Vantaa	Yhteensä
Työstä eroaminen	23	36	43	102
Koulutuksesta eroaminen	7	8	13	28
Työstä kieltäytyminen	20	24	23	67
Toistuva kieltäytyminen			8	8
Koulutuksesta kieltäytyminen	9	14	16	39
Kirjallisia vastineita yhteensä	59	82	103	244
Otos	70	100	130	300
Kirjallisia vastineita, %	84,3	82,0	79,2	81,3

Yhteensä tarkastelun kohteena oli siis 102 työstä eroamista tai omasta menettelystä aiheutunutta erottamista koskenutta vastinetta. Koulutuksesta eroamista tai omasta syystä eroa käsitteleviä vastineita oli mukana 28. Erokarensseja koskevia vastineita oli siten yhteensä 130.

Kieltäytymiskarenssien vastineet jakoutuivat puolestaan seuraavasti: työstä kieltäytymisiä, omasta menettelystä valitsematta jäämistä tai toistuvaa työstä kieltäytymistä koskevia vastineita oli 75 ja koulutuksesta tai työllistymistä edistävästä toimenpiteistä kieltäytymisiä koskevia vastineita oli 39. Eli kieltäytymiskarensseja koskeneita vastineita oli yhteensä 114.

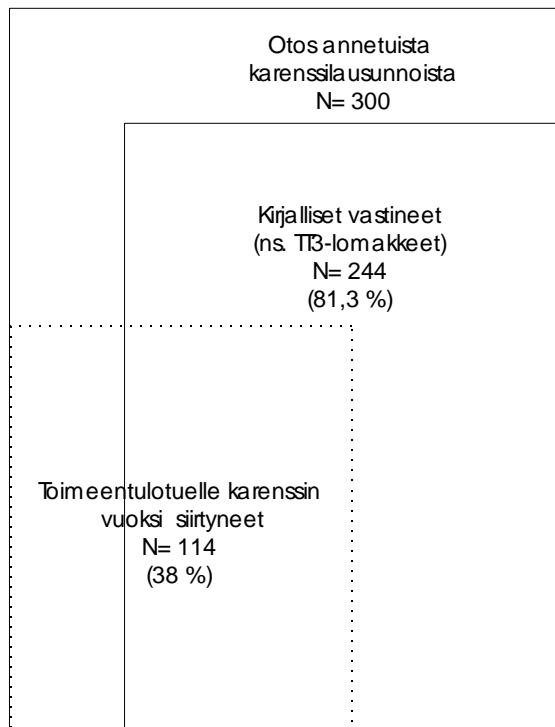
Kaiken kaikkiaan tarkastelun kohteena olleita vastineita oli 244. Kirjallisia vastineita oli annettu siten 81,3 prosentissa selvityspyynnöistä.

Osa otokseen kuuluneista karenssilauseiden saaneista henkilöistä oli jättänyt vastineen kokonaan palauttamatta ja osa oli palauttanut lomakkeen ilman erillisiä selvityksiä. Ilman selityksiä palautetuista lomakkeista suurin osa koski koulutuksesta kieltäytymistä. Toiseksi suurimman ryhmän muodostivat työstä kieltäytymiset, joista pääosa koski erilaisia työllistämistoimenpiteitä (yhdistelmätuki, työpaja jne.). Koulutuksesta kieltäytymisten joukossa lomakkeita palautui tyhjinä huomattavan paljon ns. työnhakukoulutuksesta.

Vastineissa esiintyneet perustelut koodattiin ja luokiteltiin esitettyjen syiden mukaan. Monissa lomakkeissa kieltäytymisille tai eroamisille oli esitetty useita syitä. Aineiston käsiteltävyyden helpottamiseksi tarkasteluun otettiin kuitenkin korkeintaan kaksi syytä yhtä lomaketta kohden. Lomakkeissa esitetyistä syistä pyrittiin valitsemaan vastineen antaneen ensisijaisena esittämä syy. Mikäli jokin muista syistä katsottiin tilanteen kannalta erityisen oleelliseksi myös tämä syy otettiin tarkasteluun mukaan. Tämä on otettava huomioon tuonnetun esitettävissä vastineiden perusteluiden taulukoinneissa. Taulukoissa ei esitetä tyhjentyvää tulostusta kaikista lomakkeista esiintyneistä perusteluista, vaan jakauma kussakin lomakkeessa esitetyistä keskeisimmistä perusteluista.

Työhallinnon rekistereistä poimittua ryhmää verrattiin kunkin tutkimuskunnan sosiaalitoimen asiakasrekistereihin karenssin saaneiden toimeentulotuelle siirtymisen selvittämiseksi. Toimeentulotuen asiakasasiakirjoista selvitettiin kaikkien karenssin saaneiden karenssin jälkeinen toimeentulotukiasiakkuus, asiakkuuden syy sekä perusosan alentamisessa noudatettu menettely. Päätöstekstien ja asiakaskertomusten avulla pyrittiin selvittämään millaista harkintaa sosiaalityöntekijä oli toimeentulotuen myöntämisessä noudattanut.

Tutkimusasetelma voidaan havainnollistaa seuraavan kuvion avulla.



On vielä syytä tähdentää, että vastine työvoimatoimiston selvityspyyntöön annetaan karenssiuhan alaisessa tilanteessa ja että vastine on suunnattu nimenomaan työttömyysturvan myöntämisestä päättävälle viranomaiselle. Lomakkeissa esitetyt perustelut ovat yhden osapuolen tilanteesta esittämiä tulkintoja, eikä niiden perusteella voida ottaa kantaa esitettyjen perusteluiden totuudenmukaisuuteen. Edellä olevaan viitaten onkin vielä painotettava, ettei tämän selvityksen tarkoituksena ei ole vastata kysymykseen, *miksi* ihmiset kieltäytyvät tai eroavat työstä. Vastineiden avulla on mahdollista saada tietoja ainoastaan siitä, *millaisilla* syillä he eroamisiaan ja kieltäytymisiään viranomaisille *perustelevat*.

4 Erilaiset ohjauskäytännöt

Tutkimamme kunnat ja niiden työvoimatoimistot poikkesivat toisistaan kiinnostavalla tavalla mitä tulee työhönsoituskäytäntöihin sekä pyrkimyksiin välttää työttömyysturvan karensseja yksilötasoisina sanktioina.

Hämeenlinnassa työhönsoituksia avoimille markkinoille annetaan hyvin vähän. Vastaavasti kieltäytymiskarensseja tällä nimenomaisella perusteella tulee harvoin. Pääosa osoituksista annetaan tukityöllistämiseen, ennen muuta yhdistelmä-tukityöhön, ja pääosa karensseista tuleekin yhdistelmätuesta kieltäytymisen perusteella. Viranhaltijat totesivatkin, että yhdistelmätukityö on nykyisin se siivilä, joka toimii työhalukkuuden testinä. Verrattain usein kieltäytymistä yhdistelmätuetusta työstä perustellaan pienellä palkalla (palkka on 4 107 mk/kk miinus verot (20 %) = noin 3 200 mk kuukaudessa). Koulutukseen hakeutuminen tapahtuu pääsääntöisesti vapaaehtoisuuden pohjalta, mutta kun hakemus on tehty, ei siitä voi kieltäytyä ilman karenssia. Tässä poikkeuksen muodostaa kuitenkin työnhakukoulutus: siihen voidaan osoittaa yksipuolisesti ja kieltäytymisestä seuraa karenssi. Hämeenlinnan työvoimatoimiston viranhaltijoiden mukaan asiakkaiden antamat kirjalliset selvitykset (TT3) voivat käytännössä vaikuttaa työvoimatoimikunnan ratkaisuihin. Haastatteluissa korostui alle 25-vuotiaiden kouluttamattomien erityinen asema. He ovat työmarkkinatuen ulkopuolella tai oikeammin oikeus työttömyysturvaan on ehdollistettu. Näille nuorille pyritään järjestämään tehostetusti työ- ja koulutustarjouksia. Kokonaisuudessaan nuorten, alle 25-vuotiaiden riski joutua karenssille tai jäädä vaille työttömyysturvaa onkin moninkertainen vanhempiin työttömiin verrattuna.

Kuhmon työvoimatoimiston työskentelyä pitkäaikaistyöttömien kanssa leimasi korostettu asiakasmyönteisyys. Voisi jopa sanoa, että asiakkaiden kanssa tehtävä työ täyttää pitkälti yksilökohtaisen sosiaalityön tunnusmerkit. Yksilökohtaisin räätälöidyn ratkaisun pyritään tietoisesti välttämään karenssitilanteita, erityisesti kieltäytymiskarensseja. Toimiston johtajan mukaan tämä on ollut mahdollista, koska toimisto on näihin saakka (v. 2000) ollut keskimääräistä paremmin resursoitu. Toimistossa katsotaan, että (kieltäytymis)karenssi ”on merkki huonosta asiakaspalvelusta ja niinpä sitä tulee välttää”. Johtajan mukaan on pidettävä huolta työvoimatoimiston imagosta myös työttömien asiakkaiden silmissä – toimistoa ei pidä antaa leimautua (asiakas)vihamielisenä, vaan asiakkaan ystävänä. Kuhmon työttömyys poikkileikkauksena on noin 1000–1100 henkilöä. Vuositasolla osoituksia avoimiin työpaikkoihin annetaan 300–350 ja tukityöhön, yhdistelmätuki mukaan luettuna yli 1000 vuodessa. Syksyllä 2000 työvoimapoliittisessa koulutuksessa oli keskimäärin 200 henkilöä päivän poikkileikkauksessa.

Vantaalla noudatetaan tutkimuskunnistamme kenties ”lakihenkisintä” menettelyä. Yleisesti ottaen työhönsoituksia avoimille markkinoille on vähennetty ja ”laatua nostettu”. Vantaalla on siirrytty selkeästi tiedottavaan työnvälitykseen. Toisaalta pitkäaikaistyöttömille pyritään työhönsoitus tarjoamaan (usein tukityöhön) velvoittavana. Jos kuitenkin pitkäaikaistyöttömällä ilmeisesti on mielen-

terveys- tai alkoholiongelmia, velvoittavaa työhöno-soitusta vältetään (annetaan ”tiedote”) ja sen sijaan ohjataan erilaisiin tukitoimiin (Valokeila yms.). Karensimenettely on voimassa siis myös kuntoutu-taviin toimenpiteisiin ohjauksista kiel-täytymisessä: yleensä ensimmäisestä kieltäytymisestä karenssia ei esitetä, toises-ta karenssilausunto annetaan ja kolmannesta kieltäytymisestä seuraus on työssä-oloehtokarenssi. Vantaan työvoimatoimiston haastatellut viranhaltijat pitivät ns. tuloloukkua usein esiintyvänä perusteena kieltäytyä työtarjouksesta; asiakkaat laskevat tarkkaan työhönmenon kannattavuuden. Viranhaltijat tunnistivat myös-kin selkeät ”työn välttelijät” yhtenä karenssityyppinä. Vantaalaista menettelyä tulee arvioida kunnan ja työssäkäyntialueen yleisesti hyvää työllisyystilannetta vasten; voimassa on käsitys siitä, että ”kyllä työtä saa jokainen joka sitä haluaa”.

5 Työsuhteet karenssien taustalla

Ennen siirtymistä työstä kieltäytymisille ja eroamisille esitettyihin syihin tarkastelemme lyhyesti, millaisia olivat työsuhteet karenssien taustalla. Tarkastelun mahdollisuuksia rajoittaa kuitenkin se, ettei työstä kieltäytymisen tai eroamisen perusteena olleen työsuhteen laatu (esim. kesto, toimenkuva) käynyt ilmi kaikista vastinelomakkeista. Tästä syystä tiedot karenssien taustalla olleista työsuhteista jäävät pintapuolisiksi ja hajanaisiksi.

Työstä eroamisten kohdalla keskeytetyn työsuhteen kestosta saatiin riittävästi tietoja ainoastaan Hämeenlinnassa, missä se kävi ilmi 25 työstä eroamistapauksessa. Näistä noin kolmanneksessa työsuhde oli ennen päättymistään kestänyt yli vuoden. Pääsääntöisesti työstä eroaminen oli kuitenkin tapahtunut jo muutamien kuukausien työskentelyn jälkeen. Lyhimmillään työstä oli erottu vain kahden vuorokauden jälkeen. Pisin työsuhde oli ennen päättymistään kestänyt 20 vuotta. Työstä eroamiseen liittyneiden karenssien taustalla olleiden työsuhteiden kesto oli siis pääsääntöisesti lyhyt. Pidempiaikaisista tai vakinaisista töistä eroaminen oli harvinaisempaa.

Kaikissa tutkimuskunnissa työstä kieltäytymisistä noin puolet liittyi erilaisiin työllistämistoimenpiteisiin, kuten tukityöhön, työharjoitteluun tai yhdistelmätukeen. Etenkin yhdistelmätukeen liittyneiden kieltäytymisten määrä oli suuri. Avoimille työmarkkinoille tehtyihin osoituksiin liittyneet kieltäytymiset koskivat pääsääntöisesti työtehtäviä, jotka eivät vaatineet erityistä ammattikoulutusta. Tyypillisiä ammattinimekkeitä olivat muun muassa kotiaavustaja, laitospulainen ja siivooja. Avoimilta markkinoilta tarjottujen työsuhteiden kestosta ei saatu tietoja kaikista tutkimuskunnista. Kuitenkin esimerkiksi Vantaalla avoimilta markkinoilta tarjotun työn kesto kävi ilmi yhdeksässä tapauksessa. Näistä kuudessa tarjotun työn kesto oli jatkuva. Määräaikaisina tarjotut työt olivat kaikki alle 3 kuukauden mittaisia. Jatkuvat työsuhteet kuuluivat lähinnä teollisen työn ja rakennustyön luokkaan

6 Työstä eroamiselle ja kieltäytymiselle esitetyt syyt

Seuraavassa tarkastelemme millaisia syitä tai perusteluja karenssilausunnon saaneet kieltäytymiselleen tai eroamiselleen esittivät. Tarkastelun kohteena ovat siis karenssin saaneiden omat tulkinnat karenssiuhkaan johtaneista tapahtumista. Asiakkaiden selvityspyynnöissä antamia vastineita tarkastellaan karenssityypeittäin. Aluksi käsitellään erokarensseja ja tämän jälkeen siirrytään kieltäytymiskarensseihin.

6.1 Työstä eroaminen

Työstä eroamiselle esitettyjä syitä on koottu seuraavaan taulukkoon (Taulukko 1), jossa on esitetty vastineissa keskeisimpinä mainittujen perustelujen jakauma.

Taulukko 1. Työstä eroamiselle esitetyt syyt tutkimuskunnissa, %

	Hml	Kuhmo	Vantaa	Yhteensä
Ristiriidat työnantajan kanssa	<u>16,3</u>	10,8	<u>21,0</u>	16,8
Työssä jaksaminen/psykkiset syyt	14,3	16,2	14,5	14,8
Oma menettely	10,2	2,7	11,3	8,7
Taloudelliset syyt	4,1	<u>21,6</u>	3,2	8,1
Työn sisältö	8,2	5,4	14,5	10,1
Uudet urasuunnitelmat	4,1	5,4	11,3	7,4
Kulkuvaikeudet	14,3	5,4	3,2	7,4
Muut terveysongelmat	10,2	2,7	6,5	6,7
Sosiaaliset syyt (perhe yms.)	2,0	10,8	3,2	5,4
Muutto	12,2	5,4	0	5,4
Muut	4,1	13,5	11,3	9,4
Yhteensä	100	100	100	100

Yleisimmin esitetty perustelu työstä eroamiselle koko aineistossa oli *ristiriidat työnantajan tai esimiehen kanssa*. Noin joka kuudes esitetyistä perusteluista kuului tähän luokkaan. Vastineissa ristiriitojen taustoja ei kuitenkaan tavallisesti eritelty kovinkaan tarkasti. Tyypillisesti eroamisissa näytti kuitenkin olevan kyse pienessä työpaikassa tapahtuneesta välien tulehtumisesta, jossa riita koski välittömästi esimies-omistajan ja työntekijän välisiä suhteita.

En puhunut työnantajan kanssa ”samaa kieltä”, joten oli parempi mielestäni jättää työt ja keskittyä olennaisempaan. (Mies, 18 vuotta)

Työtehtävät ja palkkaus eivät vastanneet odotuksiani emmekä päässeet yhteisymmärrykseen niistä esimieheni kanssa. Työpaikan ilmapiiri alaisten ja työnjohdon välillä kireä, viihtyvyys ja motivaatio työntekoon alhaisia johtuen esimiehen huonosta johtamis- ja ihmissuhdetaidoista. Toivon ”seuraajalleni” hyvää itsetuntoa sekä kestäviä hermoja! (Nainen, 26 vuotta)

Seuraavaksi tavallisimmat vapaaehtoisen irtisanoutumisen syyt liittyivät *työssä koettuun uupumukseen tai muihin psyykkisiin vaikeuksiin*. Yhteisenä nimittäjänä tapauksissa näytti olevan muun muassa epävakaat työsuhteet ja epätyypilliseen aikaan tehtävät työt. Toisaalta irtisanoutumisen taustalla saattoi olla myös pitempiaikainen työsuhte, jonka olosuhteet olivat esimerkiksi lisääntyneen kiireen ja vastuun vuoksi muuttuneet työssä jaksamisen kannalta mahdottomiksi.

Syksyllä -99 sairastuin depression ja Bonyav-tilaan. Olin sairauslomalla 16.7.00 saakka, joten katsoin, etten jaksa pitää yllä niin kovaa työtahtia ja vastuuta vanhimpana työntekijänä. Ylemmät henkilöt eivät ottaneet pyynnöstäni huolimatta minun voimavarojani huomioon. (Nainen, 48 vuotta)

Halusin lopettaa työsuhteeni koska: tunsin itseni usein työpäivän jälkeen ahdistuneeksi ja itkin usein. Olin aina viikonlopun jälkeen ihan poikki ja koko muu elämäni kärsi suuresti tästä työstä. Päätin etsiä vakaampaa työsuhdetta itselleni, jotta iloisuus elämää kohtaan säilyisi! En todellakaan viihdy ravintolatyössä! (Nainen, 18 vuotta)

Työsuhteeni päättymisen syyksi itse arvioisin ”loppuunpalamisen” työhön ja työilmapiiriin, jota yritin korjata väärällä tavalla. Olen ollut saman työnantajan palveluksessa n. 29 vuotta, ja kaikki ne perusarvot mihin oli oppinut 20 ensimmäisen työvuoden aikana romutettiin 90-luvulla. (Mies, 50 vuotta)

Joskus uupumukseen vedonneet pyrkivät perustelemaan eronsa oikeutusta vetoamalla jälkikäteen hankittuun lääkärinlausuntoon. Omaksutun käytännön mukaan terveydellisistä syistä tapahtunut eroaminen voidaan katsoa päteväksi kuitenkin vain silloin, kun lääkäriin on otettu yhteyttä jo työssäoloaikana.

Yleinen syy työstä eroamiselle oli myös *irtisanotuksi tuleminen* eli ns. omasta menettelystä aiheutunut työsuhteen päättyminen. Irtisanomisen taustalla vaikutti tavallisesti myös irtisanotun hyväksymä syy, kuten luvattomat poissaolot tai alkoholin käyttö. Osassa tapauksista työntekijät katsoivat kuitenkin tulleen irtisanotuksi kyseenalaisin perustein. Tällaisia tapauksia olivat muun muassa toistuvat sairaspöissaolot tai ”pakottavat” matkat. Kyse oli siis pitkälti samoista ongelmista kuin työntekijän ja työnantajan välisiin ristiriitoihin liittyneessä perusteluissa, mutta näissä tapauksissa työnantaja oli ehtinyt toimia ennen työntekijän oma-aloitteista eroa.

Sain potkut kun kemiat eivät käyneet yksiin. (Nainen, 20 vuotta)

Olen vuosien saatossa kehittynyt alkoholistiksi työssäni, joten täsmällinen ja kiitollinen työ on tullut mahdolliseksi minulle kuin T.A:lle. Aloitin hoidon A-klinikalla ja pyrin olemaan jo pian yhteiskunnalle hyödyksi ja valmis työhön kuin työhön. Ps. Suhteeni työnantajaan ovat niin tulehtuneet aikojen myötä, etten halua edes työtodistusta, saati nähdä häntä. (Mies, 34 vuotta)

Uusiin suunnitelmiin liittyneissä perusteluissa oli pääsääntöisesti kyse pyrkimyksestä hakeutua omaa koulutusta vastaavaan työhön tai koulutukseen. *Taloudelliset*, työnteon kannattamattomuuteen liittyneet *perustelut* voidaan jakaa kolmeen luokkaan. Ensinnäkin osassa oli kyse työmäärän vähenemisestä. Töiden vähentämisen myötä työnantaja ei ollut enää kykeneväinen maksamaan riittävästi palkkaa, jolloin työntekijä oli katsonut parhaaksi lopettaa työt kyseisen työnantajan palveluksessa. Toiseksi esiintyi tapauksia, joissa työnantaja ei ollut useista pyynnöistä huolimatta suostunut korottamaan työntekijälle maksamaansa palkkaa, jolloin työt oli lopetettu epäoikeudenmukaiseksi katsotun palkkauksen vuoksi. Tapauksiin liittyi tavallisesti myös muita ristiriitoja työnantajan kanssa. Kolmannen luokan muodostavat tapaukset, joissa työstä saatava korvaus koettiin yksiselitteisesti riittämättömäksi. Tapaukset liittyivät tavallisesti osa-aikatyöhön tai erilaisiin työllistämistoimenpiteisiin.

Ei ollut järkevää olla työssä tällä palkalla (4212). Olen ollut X:n betonitöissä yhteensä n. 5½ vuotta eikä palkka ole tämän isompi. Osalla työntekijöistä, jotka ovat olleet jo töissä 10–15 vuotta palkka on vain 3–5 markkaa isompi. Tullevaisuutta ajatellen tällä alalla ei ole mielekästä olla töissä. Minun oli otettava lopputili koska minua ei irtisanottu eikä palkkaa nostettu. (Mies, 35 vuotta)

Otin lopputilin sen takia kun Y:n brutto palkka on 4220/kk. Käteen jäi 3015,90. Siitä jouduin maksamaan tammikuun vuokran kokonaan 1733,-. Ulosottomies vei 305,-. Käteen ei lopulta jäänyt kun 1000,-. Se ei riitä elämiseen. Asumistuki laski 264,-. (Mies, 38 vuotta)

Työn sisältöön liittyneissä perusteluissa nousivat esiin muun muassa *työn fyysisen raskauteen* liittyvät seikat. Tästä syystä eronneet olivat yli 50-vuotiaita esim. siivous- tai teollisuusalalla työskennelleitä. Eroamista perusteltiin myös sillä, ettei aloitettu työ *vastannut sitä mistä oli sovittu*. Työ ei esimerkiksi ollut ammatinmukaista tai työtehtävät ja -ajat eivät muutoin vastanneet sitä, mistä oli työsopimusta tehtäessä sovittu. Kolmas työn sisältöön liittynyt usein käytetty perustelu liittyi *työmäärien ja palkan ennakoiattomuuteen*. Tällä perusteella oli erottu lähinnä provisiopalkkaisesta myyntityöstä.

Kulkuvaikeuksien vuoksi eronneet perustelivat menettelyään tavallisesti olosuhteiden muuttumiseen vedoten. Kun aikaisemmin toimineet tai perusteettomasti luvutat kulkujärjestelyt eivät toimineetkaan katsottiin työn lopettaminen ainoaksi vaihtoehdoksi. *Sosiaalsiin syihin* liittyneet eroamisissa viitattiin usein lastenhoitovaikeuksiin. Tyypillisiä olivat tilanteet, joissa molempien vanhempien epä-säännölliset työajat tekivät lastenhoitojärjestelyistä vaikeita. Sosiaalisina syinä

eroamiselle mainittiin myös muun muassa läheisten kuolemaan tai sairastumiseen liittyneet elämäntilanteiden muutokset sekä esimerkiksi pitkän työmatkan tai epäsäännöllisten työaikojen aiheuttama sosiaalisten suhteiden näivettyminen.

Erot tutkimuskuntien välillä

Karkeasti tarkasteltuna tutkimuskuntien väliset erot paikallistuivat suurempien kuntien eli Hämeenlinnan ja Vantaan sekä pienemmän Kuhmon välille. Työpaikan ristiriitoihin vetoaminen oli tavallisempia suurissa kaupungeissa, samoin kuin omasta menettelystä aiheutuneet irtisanomiset ja työn sisältöön liittyneet perustelut. Suuret kunnat poikkesivat toisistaan merkittävästi lähinnä kulkuvaikeuksiin liittyneiden perusteluiden kohdalla, joiden osuus oli Hämeenlinnassa suuri. Pääsääntöisesti niissä oli kyse toisella paikkakunnalla (tavallisesti pääkaupunkiseudulla) aloitetusta työstä, johon kulkeminen oli esimerkiksi olosuhteiden muutosten vuoksi muuttunut kohtuuttoman hankalaksi.

Suuremmista kunnista poiketen Kuhmossa tavallisimmaksi perusteluksi nousivat taloudelliset syyt. Kyse oli pääsääntöisesti siitä, ettei työnantaja ollut enää kyennyt tarjoamaan riittävästi työtä, jolloin maksetulla palkalla ei oltu katsottu voitavan tulla enää toimeen. Sen sijaan työpaikan ristiriitoihin liittyneet perustelut, omasta menettelystä aiheutuneet irtisanomiset tai työn sisältöön liittyneet perustelut eivät olleet yhtä tavallisia kuin suuremmissa kunnissa.

Kuntien välisistä yhtäläisyyksistä painotettakoon erityisesti sitä, että työssä jaksamiseen tai muihin psyykkisiin tekijöihin liittyneet perustelut olivat jokseenkin yhtä yleisiä kaikissa tutkimuskunnissa.

6.2 Työstä kieltäytyminen

Koko aineistossa tavallisin tapa perustella työstä kieltäytymisiä – useimmiten yhteydenoton laiminlyöntiä – liittyi *osoitusten perille tulemattomuuteen*, ts. siihen, ettei osoitus ollut tullut lainkaan perille tai siihen, ettei osoitusta oltu saatu riittävän ajoissa tietoon. Perille tulon epäilyt vaihtelivat yksinkertaisesta osoituksen saamisen kieltämisestä selityksiin, joissa osoituksen katoaminen laitettiin esimerkiksi lasten syyksi. Osoituksen liian myöhäinen tiedoksisaanti oli puolestaan usein seurausta muun muassa matkoilla olostä (kesämökki tms.).

En ole teiltä saanut lähiaikoina mitään kirjettä. Olen kyllä etsinyt kaapista lehtien seasta että jos lapset on nakanneet sen mutta tuloksetta. En ole ollut päivisin postia ottamassa vastaan vaan iltaisin. Minun osoite muuttuu 1.6.97. Autoa ei ole enää! Olisko tämä ollut mummujen ja ukkeiden kans tekemisessä olemista? ... (Nainen, 37 vuotta)

Työttömillä on myös oikeus kesälomaan – siis olin mökillä. Tulin 17.8. kutsu oli sillä välin tullut. (Nainen, 44 vuotta)

Samantyyppisiä olivat selitykset, jotka liittyivät *työpaikkahaastattelun aikana ilmenneisiin esteisiin*. Tyypillisiä esteitä olivat muun muassa yllättävä sairastuminen tai lastenhoidon järjestämisen epäonnistuminen. Mainittiinpa esteenä myös esimerkiksi eksyminen haastatteluun meno matkalla. Lähes kolmannes kaikista kieltäytymistä koskevista perusteluista sijoittui näihin luokkiin (taulukko 2).

Noin kuudesosa työstä kieltäytymisen perusteluista liittyi tavalla tai toisella siihen, *ettei tarjottu työ vastannut sisällöltään hakijan odotuksia*. Kieltäytymisiä perusteltiin tavallisesti sillä, että hakija oli hakemassa nimenomaan kokoaikaista ja jatkuvaa työtä, jolloin tarjottuja osa- tai määräaikaista työsuhteita tai toimenpiteitä ei koettu mielekkäiksi. Eräässä tapauksessa lyhytkestoinen työ oli jätetty vastaanottamatta sovitellun päivärahahan maksamiseen liittyvän viiveen vuoksi. Kieltäytymisiä perusteltiin myös sillä, että hakija oli hakemassa nimenomaan päivätyötä, jolloin tarjottu vuorotyö ei kelvannut. Kokoaikatyön hakeminen mainittiin perusteena myös työvoimapoliittista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi työharjoittelusta kieltäytymiselle. Usein esiin nousi myös kysymys työstä maksettavasta korvauksesta.

Otettuani selvää kyseisestä työpaikasta mistä tarjottiin 4 000 markkaa kuukausi palkkaa on aivan varma että kierrän kaukaa olevan hallin. Onko työvoimatoimisto alkanut välittää orjatyövoimaa? (Mies, 52 vuotta)

Muita kieltäytymisen syitä mainittiin muun muassa *uudet urasuunnitelmat* sekä erilaiset *sosiaaliset*, muun muassa lastenhoitoon, perhesuhteisiin ja erilaisiin yksityiselämän ongelmiin liittyneet syyt.

Taulukko 2. Työstä kieltäytymiselle esitetyt syyt tutkimuskunnissa, %

	Hml	Kuhmo	Vantaa	Yhteensä
Este/osoitus saapui liian myöhään	33,3	<u>36,0</u>	25,0	<u>30,8</u>
Työ ei vastannut toiveita	20,8	8,0	<u>25,0</u>	17,9
Työnantajan "ilmianto"	12,5	<u>20,0</u>	10,7	14,1
Tal.syyt/palkka	<u>16,7</u>	12,0	0,0	7,7
Kokee olevansa pätemätön	4,2	0,0	10,7	5,1
Kulkuvaikeudet	4,2	<u>20,0</u>	0,0	10,3
Sosiaaliset syyt (perhe yms.)	4,2	0,0	7,1	3,8
Uudet suunnitelmat	0,0	0,0	10,7	3,8
Terveydelliset syyt	4,2	0,0	3,6	2,6
Muu	0,0	4,0	7,1	3,8
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0

Erikseen on nostettava esiin vielä tapaukset, joissa *karenssiuhka oli aiheutunut työnantajan ilmoituksen perusteella*. Näissä tapauksissa oli kyse siitä, että haastattelussa ollut työnhakija oli työnantajan tulkinnan mukaan antanut työnhakutilanteessa ymmärtää olevansa haluton vastaanottamaan työtä. Joissain tapauksissa työnhakijat olivat varsin yllättyneitä siitä, että työhaastattelu oli johtanut karenssiuhkaan. Näin oli varsinkin tapauksissa, joissa haastatteluun hakeutuminen oli tapahtunut oma-aloitteisesti, eikä työhönosoituksen seurauksena.

Erot tutkimuskuntien välillä

Työstä kieltäytymisen perusteleminen osoituksen perille tuloon liittyneillä ongelmilla tai työn aloittamisen tai haastattelun aikaisilla esteillä oli selvästi tavallisinta Kuhmossa. Samoin työnantajan kautta työvoimatoimiston tietoon tulleet tapaukset sekä kulkuvaikeuksiin liittyneet perustelut olivat Kuhmossa tyypillisiä.

Suuremmissa kunnissa kieltäytymistä perusteltiin useammin työn sisältöön liittyvillä tekijöillä. Hämeenlinnassa nousi myös muita kuntia useammin esiin taloudellisiin tekijöihin, erityisesti tarjotun työn palkkaukseen liittyneet perustelut. Vantaalle tyypillisiä olivat taas muun muassa työn sisältöön, työsuhteen laatuun tai muuhun asetettuja toiveita vastaamattomuuteen liittyvät perustelut. Niitä käytettiin yhtä usein kuin osoituksen perille tuloon tai esteisiin liittyneitä perusteluita. Muista kunnista poiketen kieltäytymisiä perusteltiin myös uusilla urasuunnitelmilla tai jo haussa tai alkamassa olevaan työhön tai koulutukseen vedoten. Tämä selittyy pääkaupunkiseudun työ- ja koulutusmarkkinoiden muita tutkimuskuntia runsaammasta tarjonnasta. Osoitettuun työhön itsensä pätemättömäksi kokeneita oli lähes pelkästään Vantaalla. Joukkoon kuului muun muassa maahanmuuttaja, joka perusteli kieltäytymistään huonoon suomenkielen taitoonsa vedoten sekä henkilö, jolle oli tarjottu sen kaltaista erityisosaamista vaativaa työtä, mitä hakija ei katsonut omaavansa – hän ei myöskään uskonut omaksuvansa taitoja tarjotun kuukauden mittaisen työsuhteen aikana.

7 Koulutuksesta eroamiselle ja kieltäytymiselle esitetyt syyt

Koulutuksesta eroamista tai kieltäytymistä koskeneet vastineet liittyivät pääsääntöisesti osallistumisvelvoitteen piiriin kuuluvaan työvoimapoliittiseen koulutukseen (mm. ammatillinen aikuiskoulutus, erilaiset työnhakukurssit jne.). Joukossa oli myös muutamia yleisen koulutusjärjestelmän piiriin liittyneitä tapauksia. Koulutuksesta kieltäytymisiin tai eroamisiin sisällytetty myös ns. työllistymistä edistävistä toimenpiteistä kieltäytyneet. Näin ollen kieltäytymiseksi on tulkittu jo pelkästään määräaikaishaastattelun laiminlyöminen.

7.1 Koulutuksesta eroaminen

Koulutuksesta eroamiseen liittyviä vastineita oli yhteensä 28 kappaletta. Noin puolessa tapauksista eroamista perusteltiin viittaamalla koulutuksen sisältöön. Vastineissa viitattiin muun muassa koulutuksen alhaiseen vaatimustasoon, asioiden tuttuuteen tai ohjaajien pätemättömyyteen. Toisaalta osassa vastineista keskeyttämistä perusteltiin nimenomaan koulutuksen liiallisella vaativuudella, esimerkiksi nopealla etenemistahdilla tai käsiteltävien asioiden vaikeudella. Lopettamista perusteltiin sillä, että vasta kurssilla oli selvinnyt se ettei kyseisen ala ole sopiva.

Toiseksi yleisemmin esitetyt keskeyttämisen syyt liittyivät mielenterveysongelmiin tai vaikeuksiin perhe- tai ihmissuhteissa. Koulutuksen keskeyttämistä perusteltiin nimenomaan siis yksityiselämän vaikeuksilla, eikä sinällään koulutuksen sisältöön liittyvillä seikoilla. Tämänkaltaiset perustelut olivat tavallisia Vantaalla.

Edellisten lisäksi koulutuksesta perusteltiin yksittäisillä, joskus vaikeasti tulkittavissa olevilla syillä. Joku ilmoitti, ettei itsekään tiennyt keskeyttämisensä syytä ja toinen perusteli kurssin keskeyttämistä yksiselitteisesti sillä, että se edellytti "tiivistä paikallaoloa".

7.2 Koulutuksesta kieltäytyminen

Koulutuksesta kieltäytymiseen liittyneet perustelut vastasivat suurelta osin työstä kieltäytymisissä käytettyjä perusteluita. Toisin sanoen, suurin osa niistä liittyi joko siihen, ettei osoitus tai kutsu ollut tullut perille tai siihen, että alkuhaastattelun tai koulutuksen alkamisen ajankohtana oli ilmennyt esteitä. Tavallisimpia esteitä olivat muun muassa sairastuminen tai paikkakunnalta poissaolo.

Taulukko 3. Ensisijainen koulutuksesta kieltäytymisen syy tutkimuskunnissa

	Kuhmo	HML	Vantaa	Yhteensä
Este/osoitus ei saapunut perille		4	10	14
Koulutuksen sisältö	2	3	6	11
Terveydelliset syyt		1		1
Uudet suunnitelmat		3		3
Kulkuvaikkeudet	3	3		6
Taloudelliset syyt	4			4
Yhteensä	9	14	16	39

Koulutuksen tai kurssien sisältöön liittyneet perustelut olivat moninaisia. Muutamat vastineen antaneista ilmoittivat käyneensä vastaavan kurssin jo aikaisemmin. Osa ilmoitti yksinkertaisesti, ettei tarjottu kurssi kiinnostanut ja että hakeutuminen kurssille oli tapahtunut työvoimatoimiston "pakkokäytännön" vuoksi. Muutama tapaus liittyi puolestaan siihen, että työvoimatoimisto – ilmeisesti henkilön ammatilliseen koulutukseen nojaten – oli ohjannut työnhakijan kurssille, jonka käsittelemän alan työtä hakija ei ollut tehnyt vuosikausiin.

En oppinut mitään uutta. Olen perehtynyt jo aikaisemmin pajalla opetettuihin asioihin opiskellessani merkantiksi ja kerrannut niitä vielä Tiekkis-työkkis pajassa. Paja tuntui enemmän työttömien päivähoitopaikalta kuin työltä/koululta. Ohjaaja ei ollut läheskään niin pätevä kuin opettajat kauppaopistossa. Luulenpa, ettei hänellä ollut pedagogista eli virallista pätevyyttä. Luulin, että pajassa olisi itsenäistä työskentelyä, mutta ei ollut vaan hirveitä kytäämistä. (Mies, 22 vuotta)

En ymmärrä miksi tämän alan koulutus on minulle osoitettu? Olen käynyt samaa ammattikoulua vuoden. Ei sopinut lainkaan. TYÖTÄ! ARMOA! EI KARENSSIA! (Mies, 28 vuotta)

Ei pätkääkään kiinnosta kurssi. (Mies, 38 vuotta)

En ole hakenut postia poste restantesta, koska olen ollut humalassa koko ajan. Nyt olen lähdössä hoitoon. (Mies, 37 vuotta)

Vantaalla koulutuksesta kieltäytyneiden erityisen alaryhmän muodostivat maahanmuuttajat, jotka perustelivat kieltäytymistään sillä, etteivät katsoneet pärjäävänsä kurssilla heikon suomenkielen taitonsa vuoksi. Hämeenlinnassa ja Kuhmossa kieltäytymisiä perusteltiin myös kulkuvaikeuksilla. Muista paikkakunnista poiketen Kuhmossa nousivat esiin myös taloudellisiin syihin liittyneet perustelut. Tapaukset liittyivät pääsääntöisesti vieraalla paikkakunnalla opiskeluun. Kieltäytyneet katsoivat, ettei peruspäivärahalla tai työmarkkinatuella opiskelu ollut vieraalla paikkakunnalla mahdollista. Vaikeutena mainittiin esimerkiksi asunto-ongelmat (mm. takuuvuokrat), matkakustannukset sekä opiskelumateriaalin hankinnasta aiheutuneet kulut.

Mulle tuli rahallisia huolia. Mä luulin, että mä saisin lainaan isältäni rahaa mut olin siinä täysin väärässä. Eli mulla ei ollut rahaa mennä sinne enkä olisi voinut ostaa sielä itselleni ruokaa illaksi. Ja ensimmäisien päivärahojen tuloon ois mennyt niin pitkään että ois illalla ruvennut näkemään nälkää. (Mies, 31 vuotta)

8 Työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua

Kuinka suuri osa karenssin saaneista sitten onnistuu työllistymään tai hakeutumaan omaehtoiseen koulutukseen karenssiaikanaan tai välittömästi sen jälkeen ja kuinka suurella osalla työttömyys jatkuu entiseen malliin?

Kysymystä tarkasteltiin selvittämällä työhallinnon työnhakijarekisteristä, mikä oli karenssin saaneiden ns. työllisyyskoodi kolme kuukautta karenssilausunnon antamisen jälkeen. Työllisyyskoodi kertoo ensinnäkin sen, onko henkilö työnhakijana työvoimatoimiston rekisterissä ja toiseksi, silloin kun henkilö on poistunut rekisteristä, mikä on ollut poistumisen syy. Aineiston muodostivat samat 300 karenssilausunnon saanutta kuin edelläkin. Koko ryhmässä tarkasteltiin työllisyystilannetta kolme kuukautta karenssilausunnon antamisen jälkeen. Lisäksi selvitettiin, onko karenssin jälkeinen työllisyystilanne erilainen eri karenssityyppien kohdalla. Tarkastelu tehtiin erikseen kahden keskeisimmän karenssityypin eli työstä eroamisen vuoksi karenssin saaneiden ja työstä kieltäytyneiden ryhmässä.

Karenssin saaneiden työllisyystilanne ei ollut kolmen kuukauden tarkastelujaksolla muuttunut merkittävästi. Kaikista karenssilausunnon saaneista suurin osa eli noin kolme neljäsosaa oli työttömänä tai työhallinnon toimenpiteisiin sijoitettuna. Työllistyneiden tai omaehtoiseen koulutukseen päässeiden osuus oli kaiken kaikkiaan noin 13 prosenttia. Osa karenssin saaneista oli työllistymisestään huolimatta edelleen työnhakijana työvoimatoimiston rekisterissä (taulukko 4).

Kokonaan työvoiman ulkopuolelle siirtyneiden osuus oli vähäinen (1,6%). Sen sijaan henkilöiden, joiden rekisteristä poistumisen syy ei ollut työvoimaviranomaisen tiedossa, määrä oli suhteellisen suuri (10%). Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa ne, joiden työnhaku on katkaistu määräaikaishaastattelun laiminlyönnin vuoksi mutta yhtälailla henkilöt, jotka eivät ole ilmoittaneet työvoimaviranomaisille esimerkiksi työllistymisestään tai muista työmarkkina-asemassaan tapahtuneista muutoksista (esim. laitokseen, ulkomaille, ase- tai siviilipalvelukseen tms. siirtymisestä).

Taulukko 4. Karenssilausunnon saaneiden työllisyystilanne 3 kuukauden kuluttua lausunnon antamisen päivämäärästä, %

	Kaikki (N=300)	Työstäero- karenssin saaneet (N=120)	Kieltäytymis- karenssin saaneet (N=90)
Edelleen työtön	75,0	75,0	78,0
Työssä mutta yhä rekisterissä	5,0	5,8	3,3
Yht. rekisterissä	80,0	80,8	81,3
Työllistynyt tai päässyt (oma- eht.) koulutukseen	8,3	12,5	5,5
Siirtynyt työvoiman ulkopuo- lelle	1,6	1,6	3,3
Muu syy tai ei tietoa	10,0	5,0	10,0
Yht. poistunut rekisteristä	20,0	19,1	18,8

Karenssityypeittäin tarkasteltuna karenssin jälkeisessä työllisyystilanteessa on eroja. Työttömyyden riski kolme kuukautta karenssilausunnon saamisen jälkeen oli niin työstäerokarenssien kuin kieltäytymiskarenssien kohdalla suuri. Molemmissa tapauksissa työttömänä tai työhallinnon toimenpiteiden piirissä olevien osuus käsitti noin kolme neljännestä karenssin saaneista. Työttömien suhteellinen osuus oli hieman suurempi työstä kieltäytyneiden ryhmässä.

Sen sijaan työllistyneiden tai omaehtoiseen koulutukseen päässeiden ryhmissä karenssityyppien väliset erot olivat suuret. Työhön tai koulutukseen päässeiden osuus oli työstä eronneissa huomattavasti suurempi kuin työstä kieltäytyneiden ryhmässä. Kaiken kaikkiaan lähes joka viidennes (18,3%) työstä eronneista oli kolme kuukautta karenssilausunnon jälkeen työssä tai omaehtoisessa koulutuksessa. Työstä kieltäytyneistä vastaavaan asemaan oli päässyt vajaa kymmenes (8,8%). Havainto tukee aikaisempaa olettamusta siitä, että erokarenssilaisten työllistymismahdollisuudet ovat kieltäytymiskarenssin saaneita paremmat.

Kolmen kuukauden aikaperspektiivillä karenssilaisten työllisyystilanteessa ei siis vaikuta tapahtuneen kovin merkittäviä muutoksia. Työllistymisessä tai koulutukseen pääsemisessä on onnistunut vain reilu kymmenesosa. Ja vaikka erokarenssilaisten työllistymismahdollisuudet vaikuttavat paremmilta kuin kieltäytymiskarenssilaisten, on pääosa kaikista karenssin saaneista kuitenkin edelleen työttöminä tai työhallinnon toimenpiteissä – ja osa on kadonnut viranomaisten rekistereistä kokonaan.

9 Siirtyminen toimeentulotuelle

9.1 Toimeentulotuen alentamisessa noudatetut käytännöt

Toimeentulotukilaki antaa mahdollisuuden alentaa toimeentulotuen perusosaa silloin, kun henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä. Laissa edellytetään kuitenkin aina myös tapauskohtaisen kohtuullisuusharkinnan noudattamista. Henkilöstöhaastattelujen avulla pyrittiin selvittämään minkälaisia alentamisen käytäntöjä tutkimuskunnissa noudatetaan sekä kartoittamaan yleisesti työntekijöiden menettelyyn liittämiä mielenpiteitä.

Kahdessa tutkimuskunnassa ei oltu laadittu kirjallisia ohjeita alentamismahdollisuuden soveltamiseksi. Toimistojen käytännöt olivat muovautuneet työryhmytyöskentelyn tuloksena. Vaikeita asioita käsiteltiin toimistoissa viikoittaisissa yhteisissä palaverissa, joissa alentamiskäytäntö oli muovautunut ja yhdenmukaistunut. Yhdessä kunnassa perusosan alentamisessa noudatettavista käytännöistä oli annettu sisäinen kirjallinen ohje. Asiasisällöltään ohje oli kuitenkin suppeahko. Ohjeessa painotettiin muun muassa sosiaalityöntekijän oman harkinnan osuutta, 40 prosentin alentamisessa noudatettavaa erityistä varovaisuutta sekä muiden mahdollisten toimenpiteiden ensisijaisuutta.

Kaikissa tutkimuskunnissa alentamismenettelyssä vaikutti korostuvan nimenomaan sosiaalityöntekijän tapauskohtaisesti noudattama harkinta. Yhdessä kunnassa ei oltu annettu yksityiskohtaisia ohjeita tilanteista, joissa perusosan alentamista tulisi käyttää. Ohjeiden laatimista ei pidetty tarpeellisena tai ylipäänsä edes mahdollisena asiakastilanteiden ainutkertaisuuden vuoksi.

Tästä huolimatta viranhaltijat kuvailivat kaikissa kunnissa jokseenkin yhtäläisesti tilanteita, joissa perusosan alentaminen ei voi tulla kysymykseen. Tärkeimpänä syynä pidettiin asiakkaan alentunutta työkyntoisuutta. Esiin nousivat erityisesti terveydelliset, ja etenkin mielenterveydelliset syyt. Selvästi ongelmaisten asiakkaiden taloudellista rankaisemista ei pidetty kohtuullisena. Ensisijaisesti heidät pyrittiin ohjaamaan asianmukaiseen hoitoon tai kuntoutukseen. Vasta tämän tyyppisistä toimenpiteistä kieltäytyminen katsottiin riittäväksi perusteeksi alentamiselle. Vastaavanlaista harkintaa noudatettiin osittain myös päihdeongelmaisten kohdalla. Suhtautuminen päihdeongelmaisiin näytti kuitenkin vaihtelevan kuntakohtaisesti.

Kohtuullisuusharkintaa tehtiin myös puhtaan taloudellisin perustein. Taloudellisten vaikutusten huomioon ottaminen koettiin tärkeäksi etenkin perheellisten kohdalla. Ei pidetty kohtuullisena, että yhden perheenjäsenen rikkomukset vaikuttavat myös muiden perheenjäsenten toimeentuloon.

Harkintaa kerrottiin harjoitettavan myös silloin, kun asiakkaan motiivit kieltäytymiselleen tai eroamiselleen olivat "ymmärrettävät". Näissä tapauksissa sosiaali-toimistot harjoittivat siis omaa, sosiaalityön näkökulmasta nousevaa kohtuullisuusharkintaa arvioidessaan työvoimahallinnon omilla kriteereillään jo kertaalleen riittämättömiksi määrittelemiä syitä työstä eroamiselle tai kieltäytymiselle.

9.2 Siirtyminen toimeentulotuelle karenssin vuoksi

Karenssin saaneiden siirtymistä toimeentulotuen asiakkaiksi tarkasteltiin vertaamalla työvoimahallinnon tietoja karenssilausunnon saaneista kunnan rekistereihin toimeentulotukiasiakkaistaan. Jokaisen karenssin saaneen karenssilausunnon antamispäivämäärän jälkeinen toimeentulotukiasiakkuus sekä asiakkuuden syy selvitettiin. Näin päästiin käsiksi karenssin vuoksi toimeentuloaan kunnan toimeentulotuella paikanneiden ryhmään.

Toimeentulotuelle siirtyneiden kohdalla tarkasteltiin tapauskohtaiseksi toimeentulotuen myöntämisessä noudatettuja käytäntöjä eli lähinnä sitä, oliko toimeentulotuen perusosa maksettu alennettuna vai oliko alentamismahdollisuus jätetty käyttämättä.

Kaiken kaikkiaan karenssilausunnon saaneista 114 (38 %) oli siirtynyt karenssi-aikanaan toimeentulotuelle (taulukko 5). Toimeentulotuelle siirtyneiden osuus vaihteli tutkimuskunnittain. Kuhmossa siirtyminen oli vähäisintä (30 %), Vantaalla taas tavallisinta (46 %) ja Hämeenlinna sijoittui välimaastoon (34 %).

Taulukko 5. Siirtyminen karenssilta toimeentulotuelle

	Hml	Kuhmo	Vantaa	Yhteensä
Karenssin saaneita (N)	100	70	130	300
Asiakkaana karenssin vuoksi (N)	34	21	60	114
Asiakkaana karenssin vuoksi (%)	34,0	30,0	46,2	38,0

Toimeentulotuelle siirtymisen todennäköisyys vaihteli myös karenssityypeittäin (taulukko 6). Siirtyminen oli tavallisempaa kieltäytymiskarenssin saaneiden kohdalla. Poikkeuksen tässä kohden muodostaa kuitenkin Kuhmo, jossa nimenomaan erokarenssin saaneet vaikuttavat siirtyneen muita useammin toimeentulotuelle. Kokonaisuudessaan erokarenssin saaneista noin kolmannes oli siirtynyt toimeentulotuelle. Kieltäytymiskarenssin saaneista oli toimeentulotuelle siirtynyt sitä vastoin lähes puolet. Siirtyminen oli tavallista etenkin koulutuksesta kieltäytymisen ryhmässä. Lisäksi on syytä nostaa esiin Vantaalla erikseen tarkastelun kohteena ollut toistuvasti työstä kieltäytyneiden ryhmä, joka oli siirtynyt karenssiajaksi toimeentulotuelle lähes kokonaisuudessaan (77 %).

Taulukko 6. Toimeentulotuelle siirtymisen todennäköisyys karensstityypeittäin

Karensstityyppi	Hml		Kuhmo		Vantaa		Yhteensä	
	Totulle siirtyneitä		Totulle siirtyneitä		Totulle siirtyneitä		Totulle siirtyneitä	
	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)
Työstä ero	11	27,5	10	35,7	16	30,8	37	30,8
Koul. Ero	1	10,0	3	42,9	5	38,5	9	30,0
Työstä kielt.	14	46,7	6	25,0	11	42,3	31	38,8
Toist. kielt.					10	76,9	10	76,9
Koul. Kielt.	8	40,0	2	18,2	18	69,2	28	49,1
Erokarenssit	12	24,0	13	37,1	21	32,3	46	30,7
Kieltäytymiskarenssit	22	44,0	8	22,9	39	60,0	69	46,0

Karenssin vuoksi toimeentulovaikkeuksiin joutuneiden osuus näyttää kokonaisuudessaan olevan selvästi suurempi kieltäytymiskarenssin saaneiden kohdalla. Tämän voidaan katsoa johtuvan siitä, ettei kieltäytymisiä edellä palkkatyöjakso kuten asianlaita on esimerkiksi työstä eronneiden kohdalla. Karenssia edeltänyt palkkatyö takaa taloudellisen turvallisuuden pidempään, eikä toimeentulotukeen turvautuminen välttämätöntä yhtä nopeasti kuin pelkän työttömyysturvan varassa eläneillä. Toimeentulotuen piiriin hakeutumista vähentäneen myös se, että työstä eronneiden mahdollisuudet työllistyä uudelleen ovat paremmat kuin kieltäytymiskarenssin saaneilla. Tähän vaikuttavat muun muassa aikaisempi työkokemus, lyhyempi työttömyystausta ja esimerkiksi ryhmän korkeampi koulutustaso (ks. Heikkilä & Lahti 2000).

Perusosan alentamisessa noudatetuissa käytännöissä erot kuntien välillä olivat vieläkin suurempia (taulukko 7). Kokonaisuudessaan aineisto jakautui jokseenkin tasan sen mukaan, oliko perusosa maksettu alennettuna vai täysimääräisenä: alentamista oli käytetty 51 ja jätetty käyttämättä 49 prosentissa tapauksista. Perusosan alentaminen oli tehty pääsääntöisesti 20 prosentin suuruisena. Ainoastaan kolmessa tapauksessa perusosaa oli alennettu 40 prosenttia. Laissa määritellyistä enimmäisrajoista (20 % ja 40 %) ei myöskään liiemmälti poikettu. Ainoastaan yhdessä tapauksessa perusosaa oli alennettu enimmäisrajoista poikkeava määrä (10 %). Kuntien välillä erot olivat kuitenkin suuria. Kuhmossa ja Hämeenlinnassa alentaminen karenssitapauksissa vaikutti olevan enemmän sääntö kuin poikkeus. Kuhmossa perusosa oli maksettu alennettuna peräti 90 prosentissa ja Hämeenlinnassakin noin 71 prosentissa tapauksista. Vantaalla alentamisen tai alentamatta jättämisen suhde oli kuitenkin päinvastainen. Alentamista oli käytetty noin 27 prosentissa ja jätetty käyttämättä noin 73 prosentissa tapauksista.

Taulukko 7. Toimeentulotuen perusosan alentamisessa noudatettu menettely.

	Hml		Kuhmo		Vantaa		Yhteensä	
	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)
Perusosa maksettu alennettuna	24	70,6	19	90,5	16	26,7	58	50,9
Perusosa maksettu täysimääräisenä	10	29,4	2	9,5	44	73,3	56	49,1

Toimeentulotuen alentamiseen liittyneissä käytännöissä erottuukin juuri Kuhmo pienenä kuntana suurempiensa joukosta. Kaiken kaikkiaan siirtyminen toimeentulotuelle oli Kuhmossa vähäisempää, perusosan alentamismahdollisuutta käytettiin lähes poikkeuksetta ja toimeentulotuelle näyttivät siirtyvän pikemminkin ero kuin kieltäytymiskarenssin saaneet. Suuremmissa kunnissa, etenkin Vantaalla tilanne oli päinvastainen: lähes puolet karenssin saaneista siirtyy karenssiajaksen toimeentulotuelle, perusosan alentamismahdollisuutta ei juurikaan käytetä ja siirtyjät ovat pääsääntöisesti kieltäytymiskarenssin saaneita.

9.3 Täysimääräisenä maksetut perusosat

Millaisissa tilanteissa toimeentulotuen alentamismahdollisuus oli sitten jätetty käyttämättä? Sosiaalityöntekijän käyttämän harkinnan perusteet eivät tulleet päätösteistä suoraan ilmi, eikä yhden kunnan toimittamien asiakaskertomusten avulla ollut mahdollista tarkastella kuin hieman syvemmin sosiaalityöntekijän noudattaman harkinnan perusteita. Näistä puutteista huolimatta aineiston avulla oli mahdollista arvioida millaisin perustein sosiaalityöntekijä oli jättänyt perusosan alentamisen tekemättä.

Tavallisimmin kohtuullisuusharkintaa käytettiin ensisijaisesti taloudellisin perustein. Esimerkiksi vuokratien tai muiden pakollisten suoritteiden kasaantuminen riitti monessa tapauksessa perusosan alentamisesta pidättäytymiseen. Perusosa jätettiin alentamatta myös silloin kun toimeentulotuki maksettiin jo ennestään alennettuna (esimerkiksi vanhempien luona asuvat). Harkintaa käytettiin myös tapauksissa, joissa karenssin saanut hakeutui toimeentulotukiluukulle vasta karenssin viime metreillä. Karenssin saaneen tulkittiin siis tavallaan jo kärsineen rangaistuksensa, eikä alentamista katsottu enää kohtuulliseksi. Muutamissa tapauksissa harkintavaltaa oli käytetty myös puhtaan sosiaalisin perustein. Esimerkkinä tämäntyyppisestä kohtuullisuusharkinnan käytöstä mainittakoon tapaus, jossa lastenhoitovaikeuksien vuoksi työstään eronneen perhe-elämä oli muuttunut työn jättämisen seurauksena paremmaksi. Myönteinen kehitys näkyi esimerkiksi lasten koulunkäyntivaikeuksien vähentymisenä. Sosiaalitoimen näkökulmasta toimeentulotuen alentamista ei olisi voitu tässä tilanteessa pitää kohtuullisena.

Esiin on nostettava kuitenkin myös se, ettei harkintaa aina käytetty. Osassa tapauksista sosiaalityöntekijä oli kyllä huomionnut annetun karenssin, muttei ollut perustellut perusosan täysimääräisenä maksamista millään lailla. Oma lukunsa olivat vielä tapaukset, joissa työttömyysturvan karenssi ei tullut lainkaan esille toimeentulotukea haettaessa, eli karenssin saanut on mahdollisesti pyrkinyt salaamaan karenssinsa toimeentulotuen täysimääräisyyden turvatakseen. Sosiaali-toimistossa ilmitulemattomien karenssien lukumäärä ei ollut aivan vähäinen. Eräässä kunnassa se vastasi noin kuudesosaa kaikista karenssiajaksi toimeentulotuelle siirtyneistä.

10 Yhteenveto

Tässä tutkimuksessa on pyritty selvittämään kahta työttömyysturvan karenssiin liittyvää asiaa; yhtäältä sitä, kuinka karenssin saaneet työttömät karenssin perustana olevaa käyttäytymistään perustelevat ja toisaalta sitä, missä määrin karenssille joutuminen on johtanut turvautumiseen kunnalliseen toimeentulotukeen. Olemme selvittäneet myös karenssin saaneiden henkilöiden työllisyyden kehitystä karenssin aikana samoin kuin työvoimahallinnon ja sosiaalihallinnon paikallisten viranomaisten menettelytapoja.

Tutkimus suoritettiin kolmessa keskenään erilaisessa kunnassa: Vantaalla, Hämeenlinnassa ja Kuhmossa. Työministeriön rekisteristä poimittiin näistä kolmesta kunnasta yhteensä 300 karenssilausunnon saanutta henkilöä. Heidän kohdaltaan selvitettiin mahdollinen siirtyminen kunnan toimeentulotuen asiakkaaksi, henkilökohtainen työllisyystilanne kolmen kuukauden kuluttua karenssipäätöksestä sekä analysoitiin heidän työvoimatoimikunnalle antamansa kirjalliset vastineet eli ns. TT3-lomakkeet. Kirjalliset vastineet, joita oli annettu peräti 83 prosentissa (244 dokumenttia) tutkimistamme tapauksista, edustivat työttömien omaa subjektiivista tulkintaa siitä, miksi ja millaisissa olosuhteissa he olivat ilman pätevää syytä eronneet työstä tai koulutuksesta tai kieltäytyneet ottamasta vastaan tarjottua työtä tai koulutusta. Haastattelimme työ- ja sosiaalihallinnon virkamiehiä erikseen kussakin tutkimuskunnassa.

Yhteenvetona tuloksista voidaan esittää seuraavaa:

[1] Tutkimamme työvoimatoimistot poikkesivat toisistaan mitä tulee työhönosoituskäytäntöihin sekä pyrkimykseen välttää karensseja.

Hämeenlinnassa työhönosoituksia avoimille markkinoille annetaan hyvin vähän. Pääosa osoituksista annetaan tukityöllistämiseen, ennen muuta yhdistelmätyöhön, ja pääosa karensseista tuleekin yhdistelmätuesta kieltäytymisen perusteella.

Kuhmon työvoimatoimiston työskentelyä pitkäaikaistyöttömien kanssa leimasi korostettu asiakasmyönteisyys. Voisi jopa sanoa, että asiakkaiden kanssa tehtävä työ täyttää pitkälti yksilökohtaisen sosiaalityön tunnusmerkit. Yksilökohtaisin räätälöidyin ratkaisuin pyritään tietoisesti välttämään karenssitilanteita, erityisesti kieltäytymiskarensseja.

Vantaalla noudatetaan tutkimuskunnistamme kenties ”lakihenkisintä” menettelyä. Yleisesti ottaen työhönosoituksia avoimille markkinoille on vähennetty ja ”laatua nostettu”. Vantaalla on siirrytty selkeästi tiedottavaan työnvälitykseen. Toisaalta pitkäaikaistyöttömille pyritään työhönosoitus tarjoamaan (usein tukityöhön) velvoittavana. Jos kuitenkin pitkäaikaistyöttömällä ilmeisesti on mielen-terveys- tai alkoholiongelmia, velvoittavaa työhönosoitusta vältetään (annetaan

”tiedote”) ja sen sijaan ohjataan erilaisiin tukitoimiin. Karenssimenettely on kuitenkin voimassa myös kuntouttaviin toimenpiteisiin ohjauksista kieltäytymisessä.

[2] Perustelut työstä eroamiselle ilman pätevää syytä. Yleisimmin asiakkaiden vastineissa esitetty perustelu oli ristiriidat työnantajan tai esimiehen kanssa (17 %). Toiseksi yleisin selitys oli työssä koettu uupumus tai muut psyykkiset vaikeudet (15%).

[3] Perustelut työstä kieltäytymiselle. Yleisin tapa perustella kieltäytymistä liittyi työhöno-soitusten perille tulemattomuuteen tai työn alkamisen/työhaastattelun aikaisiin esteisiin (31%). Työttömän mukaan osoitus ei joko ollut lainkaan tullut perille tai sitä ei oltu saatu riittävän ajoissa. Yksityiskohtaiset selitykset olivat moninaisia. Noin kuudesosa työstä kieltäytymisen perusteluja liittyi siihen, ettei tarjottu työ vastannut sisällöltään hakijan odotuksia. Perustelut kieltäytyä työvoimapoliittisesta koulutuksesta olivat saman tyyppisiä.

[4] Miten karenssin saaneiden työmarkkina-asema kehittyi? Keskeinen tulos oli, että karenssin saaneiden työllisyystilanne ei ollut kolmen kuukauden tarkastelujaksolla muuttunut merkittävästi. Kaikista karenssilausunnon saaneista suurin osa eli noin kolme neljäsosaa oli työttömänä tai työhallinnon toimenpiteisiin sijoitettuna. Työllistyneiden tai omaehtoiseen koulutukseen päässeiden osuus oli kaiken kaikkiaan vain noin 13 prosenttia. Kun tilannetta tarkasteltiin karenssityypeittäin, eroja alkoi syntyä. Työllistyneiden tai omaehtoiseen koulutukseen päässeiden osuus oli huomattavasti suurempi (18,3%) erokarenssilaisten kuin kieltäytymiskarenssilaisten (8,8%) keskuudessa. Tämä havainto tukee aiempaa hypoteesiamme siitä, että erokarenssin saaneiden työllistymismahdollisuudet ovat selvästi paremmat kuin kieltäytymiskarenssin saaneiden. Kuitenkin on myös huomattava, että kolmen kuukauden jälkeen yhä työttöminä olevien osuudet olivat yhtäläiset molemmissa alaryhmissä.

[5] Tutkimistamme kolmestasadasta karenssilausunnon saaneesta 38 prosenttia oli siirtynyt kunnalliselle toimeentulotuelle karenssiaikanaan. Toimeentulotukeen turvautuminen oli yleisempää (46%) kieltäytymiskarenssin saaneilla kuin erokarenssin saaneilla (31%).

[6] Toimeentulotuen perusosan alentaminen on lain mukaan mahdollista, mikäli tuen tarpeen taustalla on työttömyysturvan karenssi. Alentamisen käytännöissä osoittautui olevan kuitenkin eroja tutkimiemme kuntien välillä, samoin asiakkaiden välillä. Alentamista oli käytetty 50 prosentissa selvittämistämme tapauksista ja vastaavasti tuki oli maksettu täysimääräisenä 50 prosentissa tapauksista. Yleisin peruste jättää lain mahdollistama tuen alentaminen tekemättä oli taloudellinen kohtuullisuus/kohtuuttomuus. Lapsiperheiden kohdalla tukea ei haluttu alentaa, koska perheenjäsenten ei haluttu kärsivän karenssista enempää. Toisaalta kovin harvinaista ei ollut, että karenssi toimeentulotuen hakemisen perusteena salattiin kokonaan.

11 Kuusi päätelmää

Muutamat tutkimuksemme havainnot antavat aiheita myös pohtivampaan keskusteluun ja johtopäätöksiin.

[1] Suurin työttömyysturvan karensien ryhmä on työstä ilman pätevää syytä eroamisesta aiheutuvat karensit. Tuloksemme vahvistavat osaltaan käsitystä siitä, että näiden ns. *erokarensilaisten työmarkkina-asema on selkeästi vahvempi kuin työstä kieltäytyneiden*. Samoin heidän taloudelliset edellytyksensä kestää yli tulottoman karensikauden ovat paremmat. Ja kun samaa asiaa katsoo toisin päin, on ilmeistä, että työstä tai koulutuksesta kieltäytyneet muodostavat työmarkkinoiden eräänlaisen marginaaliryhmän, jossa yhdistyvät taloudellinen haavoittuvuus ja heikko työllistymisennuste. Työ- ja sosiaalipoliittisesti ei siten ole perusteltua arvioida työttömyysturvan karensin saaneita yhtenä homogeenisena ryhmänä, vaan päinvastoin ainakin kahtena laadullisesti erilaisena ryhmänä.

[2] Työttömyysturvan karensin saaneita voidaan tarkastella *kahden jaon pohjalta*. Nämä jaot ovat työttömyysturvan muoto (ansioturva versus perusturva) ja karensin tyyppi (erokarensi versus kieltäytymiskarensi). Tuloksena on seuraavan tyyppinen nelikenttä:

	Erokarensi	Kieltäytymiskarensi
Ansioturva	“hyväosaisten” 24 %	vähän osoituksia 6 %
Perusturva	“huono-osaisten” 33 %	37 %

Tutkimustuloksemme osoittavat, että erokarensin saaneet ansiosidottuun päivärahaan periaatteessa oikeutetut ovat eräänlaisia karenssilaisten hyväosaisia. He muodostavat vuosiaineistosta (1999) noin neljänneksen (ks. Heikkilä & Lahti 2000). Ansioturva indikoi jonkinasteista työhistoriaa, suhteellisen lyhytkestoista työttömyysjaksoa, kohtuullista taloudellista turvaa sekä muita ryhmiä parempia työllistymisedellytyksiä. Ansioturvalta karenssin kieltäytymisen perusteella saaneet ovat pieni ryhmä (6%). Tämä on loogista, koska käsityksemme mukaan työvoimaviranomaiset eivät juuri vaivaa tätä osaryhmää yksilöidyillä työhönsoituksilla ja toisaalta tässä tilanteessa olevilla voi olettaa olevan verrattain korkea motiivi työllistyä ennen ansiopäivärahakauden päättymistä. Perusturvalta karenssin saaneet muodostavat eräänlaisen (pitkäaikais)työttömien huono-osaisten ydinryhmän, jossa yhdistyvät kasvanut köyhyysriski ja muita heikompi työllistymisennuste.

[3] *Työssä uupuminen* esitettiin varsin usein perusteluna irtisanoutua työsuhteesta ilman ns. pätevää syytä. Usein taustalla olivat epävakaat työsuhteet ja epätyypilliseen aikaan tehtävä työ. Joissakin tapauksissa uupumus esiintyi selityksenä hyvin pitkäänkin kestäneiden työsuhteiden katkeamisissa. Kysymys kuuluukin, voidaanko tätä karenssin muodossa esiinnoussutta ilmiötä tai selitystä pitää indikaattorina yleisemmästä työuupumuksesta.

[4] Olemme myös esittäneet arvioitamme työhallinnon (työvoimatoimistojen) ja sosiaalihallinnon (sosiaalitoimistojen) *erilaisista toimintakulttuureista*. Työhallinto vaikuttaa, erityisesti mitä tulee työttömyysturvaetuuksien saamiseen ja määräytymiseen, selkeämmin säännöksistä ja muista normeista ohjautuvalta, jolloin myöskin sanktioiden ennustettavuus on parempi. Karenssi tulee kun sen laissa säädetyt perusteet ovat olemassa eikä asiakkaan mahdollisuudet kuulluksi tulemisensa kautta vaikuttaa lopputulokseen ole merkittävät. Sosiaalitoimessa tilanne on toinen. Yksilökohtainen harkinta on keskeinen työskentelyn elementti ja tätä tukevat sekä sosiaalityön yleinen eetos että voimassaoleva laki. Tästä seuraa, että sama asiakas samassa työttömyyden ja yksityistaloutensa tilanteessa saattaa saada hyvin erilaisen ratkaisun riippuen siitä, onko sosiaalietuus työttömyysturva vai sosiaaliavustus ja missä kunnassa hän asioi. Voisi myös sanoa niin, että tarkasteltavat kaksi sosiaaliturvajärjestelmää –työttömyysturva ja toimeentulotuki – edustavat erilaista logiikkaa jolloin toimeentulotuessa tehtävät ratkaisut eivät aina ole linjassa työttömyysturvaratkaisujen kanssa. Erityisesti tämä saattaa korostua kun osin harkinnanvarainen työmarkkinatuki vaihtuu markkamääräisesti samansuuruiseksi toimeentulotueksi. Eli toimeentulotuki saattaa korjata ja kompensoida sen, mitä työttömyysturvajärjestelmän tuottama epäadekvaatin työmarkkinakäytäytymisen sanktio on aikaansaanut.

[5] Pohdinnan arvoinen on myös kysymys siitä, *miksi ”selitykset eivät auta”* eli miksi asiakkaan kirjallinen vastine (TT3) niin harvoin vaikuttaa työvoimatoimikunnan päätökseen ja sitä edeltävään esittelyyn. Vastine ei siis ole muutoksenhaku oikeudellisessa mielessä, koska päätöstä ei ole vielä tehty, vaan lähinnä hyvään hallintomenettelyyn kuuluva tilaisuuden varaaminen asianosaiselle tulla

omassa asiassaan kuulluksi. Vaikutelmaksemme jäi, ettei vastineilla näyttäisi olevan useinkaan vaikutusta ensivaiheen päätökseen, so. työvoimatoimikunnan lausuntoon.

TT3 –muotoiset vastineet voidaan jakaa kahteen tyyppiin. Oman ryhmänsä muodostavat selitykset, joita karenssiuhan alainen työtön kuvaa käyttäytymisensä motiiveja yrittämättä sinänsä kiistää karenssin perusteen olemassaoloa. Vastineessa tehdään eroamisen tai kieltäytymisen perustelut ymmärrettäväksi ainakin työttömän itsensä arvojen ja elämäntilanteen kannalta. Käyttäytyminen ikään kuin rationalisoidaan. Toisen ryhmän muodostavat tapaukset, joissa työtön esittää käyttäytymiselleen ”pätevän syyn” eli pyrkii osoittamaan eroamisensa tai kieltäytymisensä oikeutuksen tai hyväksyttävyyden myös yleisemmässä mielessä. Usein tällaisiin argumentointeihin liitetään vielä ns. ulkopuolista näyttöä, esim. lääkärin jälkikäteinen lausunto. On perusteltua olettaa, että juuri tämän tyyppiset vastineet tutkitaan asianmukaisella vakavuudella ja perehdytään hyväksyttäväksi tarjotun syyn toteennäyttöön, jolloin vastineilla saattaisi olla tosiasiallista vaikutusta myös työvoimatoimikunnan ratkaisuun.

On kuitenkin muistettava, että työvoimatoimikunnan lausuntoon ei voida valittamalla muutosta hakea. Varsinainen muutoksenhaku kohdistuu maksajan päätökseen. Ja tällaisia muutoksenhakuja esiintyi vuonna 1998 2 666, joista hyväksyttyjä oli 13, 7 %.

[6] *Työttömyysturvan karenssi instituutiona sinänsä näyttäisi olevan jonkinlaisessa ristipaineessa.*

On joukko tekijöitä, jotka legitimoivat karenssin. Eräs tällainen liittyy suomalaisen työttömyysturvan rakenteeseen. Työttömien perusturva, työmarkkinatuki, on kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen *pitkäkestoinen ja lähes vastikkeeton etuus*. Siten onkin usein katsottu, että juuri tämä työttömyysturvan piirre korostaisi karenssin merkitystä Suomessa. Tukityöhön ja muihin toimenpiteisiin osoittaminen karenssiuhkineen nähdään lähes ainoana keinona tarkastella tilannetta pitkäaikaisesti työttömien kohdalla. Edelleen karenssijärjestelmän olemassaoloa on luontevaa perustella yleiseen vakuutuslogiikkaan perustuen. Itse aiheutettua vakuutustapahtumaa ei ole syytä korvata täysimääräisesti.

Toisaalta on mielestämme syytä kiinnittää huomiota muutamiin karenssimenettelyyn liittyviin ongelmiin. Karenssi – nimenomaan kieltäytymiskarenssi – on *osoituskäytännön ehdollistama*. Vain yksilöidystä työhön, koulutukseen tai muuhun työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen annetusta osoituksesta kieltäytyminen muodostaa perusteen (kieltäytymis)karenssille. Olemme tämän tutkimuksen ensimmäisessä raportissa (Heikkilä & Lahti 2000, 8, 12) osoittaneet, että yleisesti ottaen työhallinnossa on siirrytty pois osoituksista, kohti tiedottavaa työnvälitystä. Niinpä esimerkiksi vuonna 1998 työvoimatoimistot tekivät velvoittavia työtarjouksia avoimen sektorin työpaikkoihin vain joka kahdeksannelle työttömälle työnhakijalle. Samana vuonna 636 000 työtöntä ei saanut yhtäkään työhönosoitusta avoimille työmarkkinoille. Edelleen olemme tämän tutkimusraportin luvus-

sa 4 kuvanneet, kuinka erilaisia osoituskäytännöt olivat jo yksin kolmessa tutki-
massamme työvoimatoimistossa, Hämeenlinnassa, Vantaalla ja Kuhmossa. On-
kin huomionarvoista, että vaikka karenssimenettely on lainsäädännössä yksityis-
kohtaisesti säännelty, on prosessin alkupää tai oikeammin prosessin käynnisty-
misvaihe, sääntelemätön. Velvoittavien osoitusten kohdentuminen on pitkälti
riippuvainen työvoimatoimistojen toimintakulttuurista. Toimistojen omaksumat
käytännöt ja viime kädessä yksittäisen virkailijan päätös määrittelevät sen, kenel-
le, millaisia tai kuinka usein ja kuinka räätälöidysti osoituksia annetaan. Työttö-
män todennäköisyys joutua karenssiuhan alaiseksi on siten ainakin osin riippu-
vainen hänen asuinkunnastaan. Kokonaisuutena voimme päätellä, että työttö-
myysturvan karenssi sanktiona ”vääränlaiseen” työmarkkinakäyttäytymiseen on
muodostumassa aiempaa sattumanvaraisemmaksi ja vaikeammin ennustettavaksi.
Samalla koko järjestelmän oikeusvarmuus kärsii.

Lähteet

Heikkilä, Matti & Tuukka Lahti (2000). *Työttömyysturvan karensseista ja karenssin saaneista*. Tilastollinen selvitys. Selvityksiä 2000:7. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Heinonen, Liisa (1991). *Työttömyysturvan työvoimapoliittiset edellytykset*. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M:77/1991.

Hytti, Helka (2000). Työkyvyttömyyseläkkeen karenssi vaatii korjausta. *Yhteiskuntapolitiikka*, 4/2000, 332–340.

Keskitalo, Elsa & Matti Heikkilä & Seppo Laaksonen (2000). *Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2000:16.

Mikkola, Matti (1981). *Työttömyysturvan ehdoista. Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja nro. 141. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Ruotsalainen, Seppo (1998). *Työttömyys ja työttömyysturva*. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 26/98.

Soininvaara, Osmo (1999). *Täystyöllisyyteen ilman köyhyyttä*. Helsinki: Art House.

Soininvaara, Osmo (2000). Haastattelu Helsingin Sanomissa 29.4.2000.

Ukkola-Kettula, Aino (2000). *Lainsäädäntömuutosten vaikutukset toimeentulotuen vuosina 1998–1999*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Vähätalo, Kari (1988). *Työttömät ja työttömyysturvauudistus*. Työvoimapoliittisia tutkimuksia 74/1988. Työvoimaministeriö.

Vähätalo, Kari (1991). *Pitkäaikaistyöttömyyden mosaiikki ja työllisyyslaki*. Työpoliittinen tutkimus 20/1991. Työministeriö.